

# **ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **ДОКЛАД**

**«АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПЕРЕРАБОТКИ  
ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ  
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УЧЕТА МНЕНИЯ ГРАЖДАН  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ОБЪЕКТОВ,  
ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДЛЯ ПЕРЕРАБОТКИ УКАЗАННЫХ ОТХОДОВ»**

**МОСКВА**

**2018**

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. «МУСОРНЫЙ КРИЗИС» ГЛАЗАМИ НАСЕЛЕНИЯ.....	6
2. АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПЕРЕРАБОТКИ ТКО .....	14
2.1. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ .....	14
2.2. АНАЛИЗ РЕГУЛЯТОРНЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЕРЕРАБОТКИ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ .....	27
2.2.1. Территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, и региональные программы в области обращения с отходами .....	27
2.2.2. Институт регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.....	28
2.2.3. Лицензирование в области обращения с отходами.....	29
2.2.4. Показатели и индикаторы стратегического развития Российской Федерации .....	30
2.2.5. Полномочия и регулирование в области обращения с отходами .....	31
2.2.6. Укрупненные выводы анализа регуляторных мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов.....	31
2.2.7. Предложения .....	34
2.2.7.1. В части учета и отчетности твердых коммунальных отходов.....	34
2.2.7.2. В части снижения количества отходов и организации раздельного сбора.....	36
2.2.7.3. В части регулирования и реализации государственной политики .....	38
2.3. АНАЛИЗ ФИНАНСОВЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЕРЕРАБОТКИ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ .....	42
2.3.1. Тарифное регулирование.....	43
2.3.2. Расширенная ответственность производителей и импортеров .....	44
2.3.3. Развитие «зеленых» финансовых инструментов .....	47
2.3.4. Финансовые меры государственной поддержки и стимулирования обеспечения переработки твердых коммунальных отходов.....	48
2.3.5. Укрупненные выводы анализа финансовых мер обеспечения переработки твердых коммунальных отходов.....	51
2.3.6. Предложения .....	52
2.3.6.1. В части стимулирования переработки отходов и вовлечения вторичных ресурсов в экономику страны .....	52
2.3.6.2. В части инновационного развития системы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными.....	54
2.3.6.3. В части системы управления для обеспечения эффективности мер по переработке твердых коммунальных отходов.....	56
3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УЧЕТА МНЕНИЯ ГРАЖДАН ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ПО ОБРАБОТКЕ, УТИЛИЗАЦИИ И ОБЕЗВРЕЖИВАНИЮ ОТХОДОВ .....	60

3.1.	МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ .....	60
3.2.	ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ.....	69
3.3.	ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ .....	71
	<i>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления от 07.12.2017 .....</i>	<i>73</i>
	<i>ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Дополнение от СПЧ (письмо исх. №А4-9-3129 от 31.07.2017) .....</i>	<i>122</i>
	<i>ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Материалы ОНФ (письмо исх.№ ОНФ/2-478/2018 от 31.07.2018).....</i>	<i>147</i>
	<i>ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Доклад «Территориальная схема обращения с отходами в Московской области. Сергиево-Посадский мусороперерабатывающий комплекс – катастрофа, которую нельзя допустить» (обращение в ОП РФ № 8885/2018 от 17.07.2018) .....</i>	<i>155</i>

## **Введение**

Доклад подготовлен во исполнение пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2017 года № Пр-2436, данного по результатам встречи Главы государства с Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшейся 30 октября 2017 года, которым Общественной палате Российской Федерации совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общероссийским общественным движением «НАРОДНЫЙ ФРОНТ „ЗА РОССИЮ“» поручено проанализировать эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представить предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов.

В рамках исполнения поручения Общественная палата Российской Федерации запустила горячую линию по учету мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами; провела опросы участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации, направила запросы в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Федеральную антимонопольную службу и региональные общественные палаты; провела серию мероприятий, в том числе форум «Сообщество» в Туле 18-19 июля 2018 года на тему «Природа и общество: как достичь гармонии».

Горячая линия Общественной палаты Российской Федерации по учету мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с отходами работала с 1 марта по 1 июня 2018 года. За время работы горячей линии поступило 8205 обращений граждан. На основе поступивших обращений граждан были выделены наиболее проблемные территории и объекты.

В опросе участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации приняли участие эоактивисты, представители инициативных групп, эксперты. Было опрошено около 200 человек.

С целью более тщательного изучения проблем каждого региона по вопросам утилизации отходов 6 марта 2018 года Общественная палата Российской Федерации направила предложения в региональные общественные палаты о проведении слушаний, круглых столов по обсуждению вопросов об эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов в субъектах Российской Федерации, в том числе – территориальных схем обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – территориальная(-ые) схема(-ы)), и региональных программ в области обращения с отходами, а также по вопросу обеспечения учета мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в регионе. К 27 июля ответы были получены от 34 региональных общественных палат.

8 февраля 2018 года в Общественной палате Российской Федерации была проведена конференция «Учет мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки отходов». Участие приняли инициативные



группы граждан из Москвы, Московской области, Владимирской области, Ханты-Мансийского автономного округа и др.

Эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов и предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки твердых коммунальных отходов, обсуждалась и в ходе еще нескольких мероприятий Общественной палаты Российской Федерации:

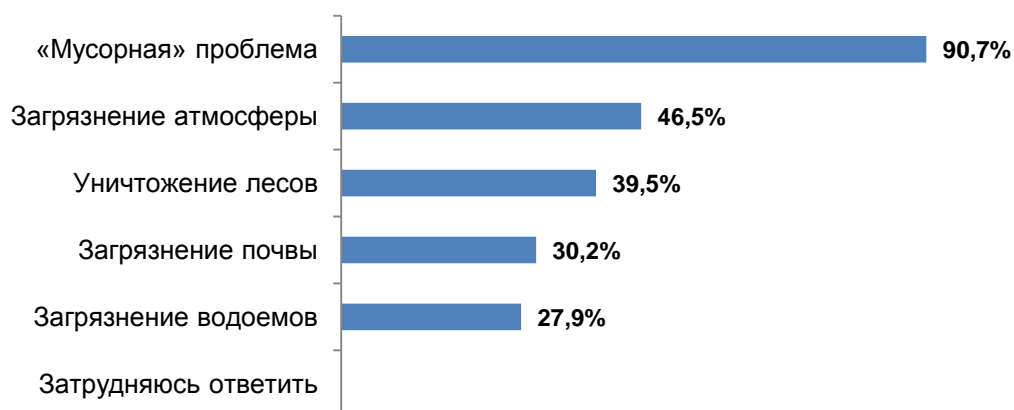
- 17 апреля 2018 года прошел круглый стол «Возможные пути снижения тарифов для населения в ходе реализации реформы отрасли обращения с отходами»;
- 5 июня 2018 года прошел форум «Охрана окружающей среды – общественная задача».

При подготовке доклада также использованы материалы доклада Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления от 7 декабря 2017 года (Приложение 1) с дополнениями от 31.07.2018 (Приложение 2), материалы, предоставленные ОНФ письмом от 31.07.2018 (Приложение 3), а также материалы из обращений граждан в Общественную палату Российской Федерации (Приложение 4).

## 1. «Мусорный кризис» глазами населения

В 2017 году тема обращения с твердыми коммунальными отходами крайне обострилась. По мнению 90,7% опрошенных участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации, на сегодняшний день в сфере экологии проблема обращения с отходами является наиболее конфликтной.

**Какие проблемы в сфере экологии Вы считаете наиболее конфликтными на сегодня в Вашем регионе?**  
(можно было давать не более трех ответов)



Для учета мнений граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами Общественная палата Российской Федерации запустила горячую линию.

### **ИТОГИ РАБОТЫ ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ**

*по учету мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с отходами*

Горячая линия работала с 1 марта по 1 июня 2018.

За время работы горячей линии поступило более **8205** обращений

**74,2%** – Московская область

**17,5%** – Татарстан

**4,1%** – Санкт-Петербург

Топ-3 проблемных действующих объектов по обращению с ТКО:

1. полигон ТКО «Воловичи» (2133 обращения)
2. полигон ТКО «Алексинский карьер» (1308 обращений)
3. полигон ТКО «Ядрово» (993 обращения)

**Суть жалоб на действующие объекты по обращению с отходами:**

**45%** – неприятные запахи от объектов

**29%** – повышенная заболеваемость, аллергия

**12%** – вырубка леса для расширения объекта ТКО

9% – увеличение потока мусоровозных машин



Топ-3 проблемных планируемых к строительству объектов по обращению с ТКО:

1. МСЗ рядом с п. Осиново Республики Татарстан (1341 обращения)
2. МСЗ рядом с д. Сахарово Сергиево-Посадского района Московской области (766 обращений)
3. МСЗ рядом с д. Свистягино Воскресенского района Московской области (464 обращения)

Из обращений, поступивших на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации, и по сообщениям СМИ следует, что в целом ряде регионов сложилась атмосфера недоверия к любым проектам, направленным на решение проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Недовольство граждан целого ряда субъектов Российской Федерации работой действующих и планами по строительству новых объектов по обращению с ТКО привело к акциям протеста граждан (рис. 1).

Так, только в Московской области в период подготовки доклада наблюдалось 12 очагов протестных настроений. С 1 марта 2017 года в акциях протеста приняли участие около 36 тыс. человек<sup>1</sup>. Самый массовый митинг прошел в Волоколамске 1 апреля 2018 года – в нем приняли участие около 7 тыс. человек (рис. 2).

Наиболее масштабные «мусорные» конфликты развиваются в Московском регионе и Татарстане. Также – в Башкортостане, Республике Коми, Ставропольском крае, Владимирской, Воронежской, Ленинградской, Нижегородской, Новосибирской, Самарской, Тверской, Челябинской и Ярославской областях, Сочи и Владивостоке<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> По данным из открытых источников: публикаций СМИ, Интернета, соцсетей.

<sup>2</sup> Мусорный атлас // Коммерсантъ: <https://www.kommersant.ru/doc/3600872?from=Infographics>

**Рис.1. Регионы с проблемными объектами по обращению с ТКО** (регионы, из которых поступали обращения на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации по учету мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с отходами, и регионы, в которых проходили митинги / акции протеста или были конфликты по поводу объектов по обращению с ТКО)



**Рис.2. Московская область. Красными точками отмечены населенные пункты, из которых поступали обращения на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации по учету мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обращению с отходами**



Среди жалоб на действующие объекты по обращению с ТКО, поступивших на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации, «лидируют» три района Московской области: Коломенский, Клинский и Волоколамский:

- от жителей Коломенского района поступило 2133 обращения (45% от числа жалоб граждан на работу действующих объектов ТКО). Суть обращений граждан следующая: полигон ТКО «Воловичи» разрастается с высокой интенсивностью, технология захоронения отходов не соблюдаются. Житель г. Коломны пишет: *«Воловичи оставить ТОЛЬКО ДЛЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА КОЛОМНА!! ОСТАЛЬНОЙ МУСОР - ЗА ПРЕДЕЛЫ ГРАНИЦ КОЛОМЕНСКОГО РАЙОНА»;*
- от жителей Клинского района поступило 1308 сообщений (28,6% от числа жалоб граждан на работу действующих объектов ТКО). Суть обращений граждан следующая: полигон ТКО «Алексинский карьер» разрастается, вблизи полигона населенные пункты, для расширения полигона вырубается лес. Житель Клинского района пишет: *«Звонил в отдел экологии при администрации: после нескольких минут разговора хотел выразить своё отношение к руководству администрации нашего города: тут же связь прервалась а на последующий звонок никто в течении 2-х минут не ответил»;*
- от жителей Волоколамского района поступило 993 сообщения (22% от числа жалоб граждан на работу действующих объектов ТКО). Суть обращений граждан

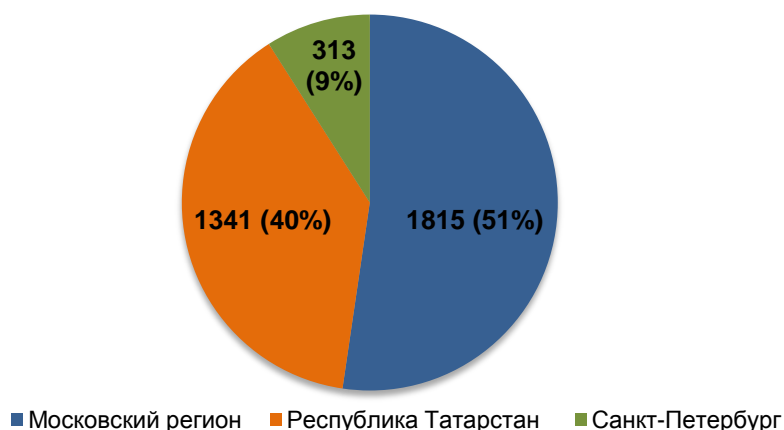
следующая: полигон ТКО «Ядрово» увеличивается в размерах, вредит экологии всех близлежащих районов, загрязняет воздух и воду, влияет на здоровье граждан. Житель г. Волоколамска пишет: *«Мучают дикие головные боли, постоянная тошнота и першение в горле, привкус во рту, боли в животе».*

Некоторые граждане, обратившиеся на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации, отмечали, что власти в Московской области не идут на диалог с обществом, навязывая решения, принятые не в интересах или по согласованию с жителями, а исключительно ради выгоды небольшой группы компаний, вовлеченных в процесс строительства и эксплуатации планируемых объектов обращения с отходами. По мнению экологов, выбранная стратегия обращения с отходами на долгие годы сделает Московскую область заложницей принятых решений – власти будут вынуждены искать все новые места для полигонов, увеличивая дальность их расположения, стоимость размещения и, соответственно, тарифы для населения.

После появления информации о планируемом вывозе мусора в границах с Московской областью регионы, в Общественную палату Российской Федерации стали поступать обращения граждан из них: из Ярославской области поступило 60 обращений, из Владимирской – 11; из Тверской и Смоленской – по 1.

Среди жалоб граждан на планируемые к строительству новые объекты по обращению с твердыми коммунальными отходами (3469 обращения граждан) «лидируют» три региона: Московская область (1815 обращений – 51%), Татарстан (1341 обращение – 40%), Санкт-Петербург (313 обращений – 9%).

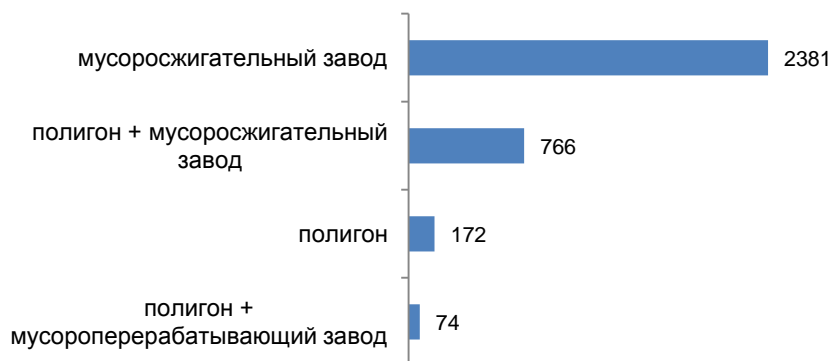
**Географическое распределение жалоб на планы строительства объектов по обращению с ТКО (3469 =100%):**



В целом граждане жалуются на планируемое строительство объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами любого типа. Однако большая часть – это жалобы на планируемое строительство именно мусоросжигательных заводов (2183 обращения граждан – 63% от поступивших обращений граждан на планируемое строительство объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами).

Многие обратившиеся на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации подчеркивали, что выступают за введение раздельного сбора отходов, за создание инфраструктуры для сортировки отходов, за строительство мусороперерабатывающих заводов в безопасной удаленности от жилых объектов, но выступают категорически против строительства мусоросжигательных заводов.

**Обращения граждан на горячую линию ОП РФ в связи с планируемым строительством объектов по обращению с ТКО**



На основе анализа поступивших на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации обращений граждан выделяются следующие наиболее проблемные планируемые к строительству объекты по обращению с ТКО:

- 1341 обращения (40,5%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода вблизи п. Осиново Республики Татарстан. Житель г. Казань: *«Просим услышать народ с просьбой отмены (строительства) мусоросжигательного завода в Республике Татарстан, в том числе в г. Казань. Построили огромный ЖК Салават Купере в г. Казань, заселили туда людей, которые ждали очень долго это жилье, а сейчас говорят, что хотят рядом построить мусоросжигательный завод. Разве это справедливо? Мы против строительства МСЗ в г. Казань, да и в целом в Республике Татарстан.»*;
- 766 обращений (22,9%) на планируемое строительство полигона и мусоросжигательного завода вблизи д. Сахарово Сергиево-Посадского района Московской области. Житель д. Сахарово: *«В непосредственной близости от участка, запланированного под размещение объектов по обезвреживанию отходов, находится большое количество населенных пунктов»*;
- 464 обращения (13,8%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода вблизи д. Свистягино Воскресенского района Московской области. Житель д. Свистягино: *«На территории находится заповедник. Завод собираются строить в 800 м от д. Свистягино.»*;
- 313 обращения (9,4%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода в п. Левашово (внутригородское муниципальное образование в составе Выборгского района города Санкт-Петербурга). Одновременно граждане жалуются и на неприятные запахи действующего полигона, который расположен вблизи

- стройки. Житель г. Санкт-Петербурга: *«Данное строительство повлечёт непоправимый урон экологии района и города в целом, а так же здоровью наших детей!!!»;*
- 167 обращений (5%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода в д. Могутово Наро-Фоминского района Московской области. Житель Наро-Фоминска: *«Для строительства было вырублено 16 га леса. В 2017 году проходил суд по вопросу вырубки. Жители категорически против строительства завода. Было направлено около 5000 обращений в Администрацию президента, но реакции не было»;*
  - 132 обращения (3,5%) на планируемое открытие полигона ТКО рядом с д. Зоволенье Орехово-Зуевского района Московской области. Житель д. Зоволенье: *«Полигон находится в 500 м. от жилых домов, школы и реки»;*
  - 74 обращения (2,2%) на планируемое строительство полигона ТКО и мусороперерабатывающего завода рядом с д. Бородино и д. Святогорово Дмитровского района Московской области. Фактические расстояния от границы предполагаемого к выделению участка до ближайших жилых строений составляет менее 1 км. Житель Дмитровского района: *«Более 30 деревень, расположено в этом районе в радиусе 10 км»;*
  - 59 обращений (1,7%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода вблизи д. Карачарово Волоколамского района Московской области<sup>3</sup>. Водохранилище, река Искона, впадающая неподалеку в реку Москву, множество деревень находятся в непосредственной близости от планируемого строительства завода. Житель Волоколамского района: *«Выражаю протест против строительства МСЗ в дер. Карачарово Волоколамского р-на МО. Прошу не допустить очередную экологическую катастрофу»;*
  - 37 обращений (0,9%) на планируемое строительство мусоросжигательного завода в Ногинском районе Московской области. Житель Ногинского района: *«Считаю недопустимым навязывание строительства мусоросжигательных заводов в стране - это неэффективно ни экономически, ни с точки зрения экологии. Необходимо соблюдение 89 ФЗ Об обращении с отходами и развитие сферы переработки переработки»;*
  - 22 обращения (0,6%) на несанкционированное строительство полигона в городском округе Егорьевск Московской области. Житель Егорьевска: *«У планирующих эксплуатацию мусорной свалки / мусоросжигающего завода отсутствуют разрешающие проводить указанные работы документы, а при виде представителей СМИ работы срочно прекращаются, а строительная техника оперативно глушится!!!»;*
  - 14 обращений (0,4%) на планируемое строительство нового полигона на расстоянии 1,8 км от г. Рошаль Московской области. Житель г. Рошаль: *«Сейчас производится рекультивации свалки обнаруженной на месте строительства, осушение озёра и создание подъездных дорог. Официальных Общественных слушаний ещё не проводилось. Документы по объекту без печатей. Результатов экологических экспертиз нет. При осушении озёра бьют ключи, местность*

---

<sup>3</sup> Все 56 обращений поступили в период с 16-18.04.2018



*заболочена. Объект планируют расположить на Территории города что противоречит Федеральному закону.»*

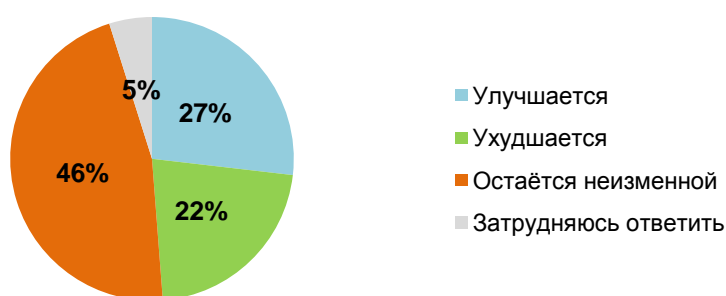
В октябре 2017 года была проведена совместная акция Общественной палаты Российской Федерации и партии «Альянс зеленых» по определению конечной точки размещения твердых коммунальных отходов города Москвы. Для этого во всех районах Москвы в контейнеры для твердых коммунальных отходов были заложены специальные отслеживающие устройства – ГЛОНАСС-трекеры, сообщающие о своем местонахождении. Отследить перемещение трекеров мог любой желающий с помощью онлайн-трансляции.

По итогам эксперимента из 30 заложенных в разных районах города Москвы трекеров лишь шесть оказались на официальных полигонах по сбору мусора. Большая часть трекеров вышла из строя или, возможно, была выведена из строя. Десять штук оказались в точках, относительно которых не был прояснен вопрос с наличием лицензий. Два трекера подтвердили факт нелегального размещения отходов. По этим фактам в Генеральную прокуратуру Российской Федерации были отправлены официальные заявления.

Таким образом, получается, что в конце 2017 года сложно было говорить, что в сфере обращения с отходами наведен порядок.

Более половины опрошенных участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации не видят никаких изменений или отмечают ухудшение ситуации в области обращения с отходами и утилизацией отходов в месте своего проживания. Несмотря на то, что реформа в области обращения с отходами в Российской Федерации осуществляется с 2015 года и ее результаты должны уже быть заметны.

**За последние год-два ситуация с вывозом и утилизацией бытового мусора в Вашем городе (посёлке, селе, для Московской области – районе) улучшается, ухудшается или остаётся неизменной?**



Горячая линия и опросы Общественной палаты Российской Федерации показали, что граждане России остро реагируют на угрозы от объектов обращения с твердыми коммунальными отходами. Десятки протестных выступлений, тысячи участников, перекрытие дорог – все это свидетельствует о том, что необходимо принимать меры, которые будут заметны и понятны обществу.

## 2. Анализ эффективности мер по обеспечению переработки ТКО

На сегодняшний день в России, по различным оценкам, перерабатывается (обрабатывается, сортируется и утилизируется) в среднем от 4 до 7 % твердых коммунальных отходов от общего объема образованных твердых коммунальных отходов 56 – 65 млн тонн. Эти цифры и есть оценка сегодняшнего состояния системы переработки твердых коммунальных отходов в Российской Федерации.

В рамках анализа эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, используя методы наблюдения, сравнения, моделирования и формализации, были сгруппированы и проанализированы по разным аспектам регуляторные и финансовые меры государственной поддержки и стимулирования, направленные на обеспечение переработки твердых коммунальных отходов.

### 2.1. Текущая ситуация

В декабре 2014 года были приняты поправки в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – ФЗ-89 «Об отходах»).

Реформирование законодательства в области обращения с отходами направлено на экономическое стимулирование отрасли.

В качестве стимулирующих мер внесены:

- экологический сбор, уплачиваемый производителями и импортерами за утилизацию товаров, потерявших свои потребительские свойства, который направляется на строительство, модернизацию, реконструкцию объектов обращения с отходами и выпадающий доход региональных операторов;
- передача полномочий от органов местного самоуправления к субъектам Российской Федерации;
- гарантия потоков отходов путем утверждения маршрутов их движения в территориальной схеме и заключения соглашений с региональным оператором на 10 лет;
- установление новой системы цены образования экономически обоснованных тарифов.

В рамках реализации полномочий субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов РФ в целях организации и осуществления деятельности по накоплению, сбору (в том числе раздельному), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее – территориальная схема обращения с отходами).

Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается в соответствии с документами территориального планирования.

Территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя:

- данные о нахождении источников образования отходов на территории субъекта Российской Федерации (с нанесением источников их образования на карту субъекта Российской Федерации);
- данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации с разбивкой по видам и классам опасности отходов;
- данные о целевых показателях по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, установленных в субъекте Российской Федерации (с разбивкой по годам);
- данные о нахождении мест накопления отходов на территории субъекта Российской Федерации;
- данные о месте нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов;
- данные о месте нахождения объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов;
- баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- схему потоков отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;
- данные о планируемом строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов;
- оценку объема соответствующих капитальных вложений в строительство, реконструкцию, выведение из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов;
- прогнозные значения предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, рассчитанные в соответствии с требованиями к составу и содержанию территориальных схем;
- сведения о зонах деятельности регионального оператора;
- электронную модель территориальной схемы обращения с отходами.

Также в рамках своих полномочий субъекты разрабатывают, утверждают и реализуют региональные программы в области обращения с отходами производства и потребления.

Средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора расходуются посредством реализации государственных программ Российской Федерации

в форме предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование мероприятий региональных программ в области обращения с отходами. Указанные субсидии федерального бюджета предоставляются в порядке, утвержденном Правительством Российской Федерации.

Субсидии в приоритетном порядке предоставляются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора, а также для выполнения инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов обработки, утилизации отходов.

Условием предоставления субсидии субъекту Российской Федерации является наличие утвержденных региональной программы в области обращения с отходами и территориальной схемы обращения с отходами.

Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Зона деятельности регионального оператора представляет собой территорию или часть территории субъекта Российской Федерации, на которой региональный оператор осуществляет деятельность на основании соглашения, заключаемого с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Зона деятельности регионального оператора определяется в территориальной схеме обращения с отходами.

К регулируемым видам деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

- обработка твердых коммунальных отходов;
- обезвреживание твердых коммунальных отходов;
- захоронение твердых коммунальных отходов;
- оказание услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами региональным оператором.

Тарифы должны компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности и используемого

при осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами инвестированного капитала.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года «О организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» определен переход от программно-целевого метода управления к проектному.

Советом по стратегическому планированию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации одним из основных направлений стратегического развития Российской Федерации определено направление – Экология.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219 утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» где определено, что Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации в рамках Государственной программы «Охрана окружающей среды» осуществляет реализацию мероприятий в области обращения с отходами, в том числе субсидирование мероприятий в области обращения с отходами, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду. А также реализует национальный проект – Экология, включающий в себя 10 федеральных проектов, в том числе и в области обращения с отходами производства и потребления.

Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 года № 1038 утверждено Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, где установлено, что Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2016 года № 209 «О внесении изменения в Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» установлены полномочия Министерства промышленности и торговли Российской Федерации:

- в части координации и стимулирования технического перевооружения, модернизации производственно-технических комплексов, осуществляющих обработку, утилизацию, обезвреживание отходов производства и потребления (включая твердые коммунальные отходы), в том числе внедрения промышленного оборудования, произведенного на территории Российской Федерации, развития технологий обработки, утилизации, обезвреживания отходов производства и потребления (включая твердые коммунальные отходы), а также вовлечения отходов производства и потребления в производственные процессы.

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации разработана и 25 января 2018 года утверждена Правительством Российской Федерации «Стратегия развития промышленности обработки, утилизации, обезвреживания отходов производства и потребления на период до 2030 года». Одним из инновационных инструментов развития промышленности обработки, утилизации и обезвреживания отходов в соответствии с вышеуказанной Стратегией является развитие сети экотехнопарков.

Модель экономического роста, основанная на использовании исчерпываемых природных ресурсов, ведет к риску возникновения ресурсного кризиса с угрозой дефицита и повышения цен.

Развитые страны переходят на цикличную экономику и устойчивое развитие. Они эффективно управляют ресурсами, применяя экономические инструменты, направленные на защиту окружающей среды. Принимают программы, обеспечивающие переход к рациональным моделям производства и потребления.

Инновационное развитие экономики требует новых подходов к организации взаимодействия между промышленностью, финансовыми институтами, научными и образовательными учреждениями, а также другими субъектами рынка. Одним из таких подходов является организация экотехнопарков, объединенных не только по территориальному признаку, но и по специализации обработки, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления, а также в дальнейшем производства готовой продукции.

Основными целями формирования сети экотехнопарков как территорий глубокой переработки отходов и использования вторичных ресурсов в рамках экологической промышленной политики и развития отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов являются:

- снижение экологического ущерба посредством переработки отходов с последующим производством продукции и/или энергии;
- снижение количества полигонного захоронения отходов и увеличение использования вторичных ресурсов в производственных процессах;
- стимулирование развития российской технологической базы отрасли переработки отходов;
- снижение экологического ущерба от действующих производств.

Экотехнопарк обеспечивает удобный механизм для извлечения выгоды от использования преимуществ крупных экономических объектов, которая возникает, когда удельные затраты снижаются по мере увеличения объема производства. Экотехнопарк может дать возможность более крупной компании группировать вокруг себя небольшие компании.

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации определен понятийный аппарат экотехнопарков и определены типовые требования к ним. Экотехнопарк – объединенный энергетическими и взаимозависимыми материально-

сырьевыми балансами и связями комплекс объектов, включающий в себя здания и сооружения, технологическое и лабораторное оборудование, используемые в деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления, и обеспечивающий непрерывную переработку отходов производства и потребления и производство на их основе промышленной продукции, а также возможность осуществления научной, исследовательской и/или образовательной деятельности. Внедрение технологий глубокой (комплексной) переработки отходов позволит увеличить отбор вторичных материальных ресурсов из ТКО с 10 процентов до 70-80 процентов.

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в июне 2017 года утвержден и реализуется Ведомственный приоритетный проект «Переход на отечественное оборудование предприятий промышленности переработки отходов на территории Российской Федерации» по основным стратегическим направлениям – Импортозамещение, Конверсия оборонно-промышленного комплекса. В рамках проекта предприятие оборонно-промышленного комплекса АО «ЦНИИ «Буревестник» (ГК УВЗ, Ростех) в рамках диверсификации осуществляет локализации технологии партнеров из США по производству высокотехнологичных автоматизированных (роботизированных) комплексов для обработки, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления.

Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2017 года №1310 создана Правительственная комиссия по вопросам обращения с отходами производства и потребления.

Комиссия создана для организационного, аналитического и информационного обеспечения разработки и реализации государственной политики в области обращения с отходами производства и потребления, мониторинга достижения её целей, координации действий субъектов этой политики.

Основная задача Комиссии – выработка и корректировка стратегических подходов к реализации государственной политики в области обращения с отходами производства и потребления.

В целях реализации возложенных на неё задач Комиссия должна:

- совершенствовать нормативную правовую базу в области обращения с отходами;
- развивать механизмы государственно-частного партнёрства и создавать условия для привлечения частных инвестиций в эту сферу;
- способствовать обеспечению развития инфраструктуры по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов;
- проводить мониторинг создания в субъектах Федерации комплексных систем управления отходами;

- готовить предложения о корректировке территориальных и разработке межрегиональных схем обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами;
- готовить предложения о корректировке действующей тарифной политики в области обращения с отходами;
- разрабатывать меры по оптимизации и снижению продолжительности установленных согласительных процедур, предусмотренных для принятия решения о создании объектов обращения с отходами.

Председатель Комиссии – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонин.

7 мая 2018 года Президент Российской Федерации подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», где поручил:

Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере экологии исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить:

а) достижение следующих целей и целевых показателей:

- эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов;

б) решение следующих задач:

- формирование комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещённых к захоронению отходов производства и потребления;
- создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок;
- создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда;

Президентом Российской Федерации дан ряд поручений в области обращения с твердыми коммунальными отходами:

### **Пр-685**

п.1 б) обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих установление дифференцированной административной ответственности за различные виды правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления с учётом анализа правоприменительной практики.



**Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента в сфере регулирования обращения с отходами**

**Пр-2319**

1. Правительству Российской Федерации:

а) в рамках государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы выделить отдельную подпрограмму по созданию отрасли обращения с твёрдыми коммунальными отходами замкнутого цикла (раздельный сбор, транспортирование, обработка, утилизация и размещение), предусмотрев в том числе источники финансирования соответствующих мероприятий, а также целевые показатели ежегодного снижения объёмов захоронения и увеличения объёмов утилизации твёрдых коммунальных отходов для достижения уровня лучших мировых стандартов, обеспечить мониторинг достижения таких показателей;

б) повысить эффективность управления системой обращения с твёрдыми коммунальными отходами на федеральном уровне за счёт формирования балансов их оборота;

в) обеспечить поэтапное введение запрета на поступление твёрдых коммунальных отходов на объекты размещения (полигоны) без предварительной обработки и утилизации;

г) внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающего регулирование обращения вторичных материальных ресурсов, проработав вопрос о стимулировании спроса на продукцию из них;

д) определить понятийный аппарат в отношении экотехнопарков в сфере обращения с отходами и предусмотреть типовые требования к ним, обеспечивающие расширение спектра производства продукции из вторичных материальных ресурсов, при принятии решений о предоставлении им мер государственной поддержки.

2. Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации обеспечить:

а) разработку, перевод в электронные модели и корректировку в соответствии с требованиями законодательства территориальных схем обращения с отходами, предусмотрев регулирование их межрегиональных потоков, учёт и задействование имеющихся технологических мощностей замкнутого цикла, а также подтверждение расчётами необходимости создания новых объектов;

б) доработку единой государственной информационной системы учёта отходов, предусматривающую:

интеграцию электронных моделей территориальных схем обращения с отходами, а также балансов их оборота в субъектах Российской Федерации;

создание региональных систем учёта на основе автоматизированного поступления информации весового контроля с объектов утилизации и размещения твёрдых коммунальных отходов, а также данных об их перемещении.

в) проведение мероприятий, направленных на повышение экологической культуры и мотивации участия населения в раздельном сборе твёрдых коммунальных отходов и потреблении биоразлагаемых тары и упаковки.

3. Счётной палате Российской Федерации с участием контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации провести анализ и внести предложения по повышению эффективности администрирования поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и экологического сбора, а также расходования бюджетных средств на увеличение доли утилизации и обезвреживания твёрдых коммунальных отходов.

4. Росприроднадзору, Роспотребнадзору совместно с МВД России провести комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение деятельности по незаконному транспортированию и размещению отходов.

5. Генеральной прокуратуре Российской Федерации с учётом ранее данных поручений провести проверку исполнения законодательства в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами, а также осуществления контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере органами исполнительной власти всех уровней.

#### **Поручение Президента по системе управления**

**Перечень поручений по итогам заседания Госсовета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 года.**

#### **Пр-140ГС,**

1. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть при разработке документов стратегического планирования и комплексного плана действий Правительства Российской Федерации на 2017–2025 годы в качестве одной из основных целей переход России к модели экологически устойчивого развития, позволяющей обеспечить в долгосрочной перспективе эффективное использование природного капитала страны при одновременном устранении влияния экологических угроз на здоровье человека, обратив особое внимание:

на использование системы индикаторов устойчивого развития, определение механизмов достижения целей и поэтапное решение задач экологически устойчивого развития территорий регионов на период до 2030 года и на перспективу до 2050 года;

на установление целевых показателей энергоэффективности экономики в целом и по основным её секторам, а также на реализацию комплекса мер по повышению такой энергоэффективности, включая создание и использование возобновляемых источников энергии, развитие микрогенерации на основе возобновляемых источников энергии;

на учёт влияния введения механизмов, обеспечивающих экологически устойчивое развитие, на деятельность хозяйствующих субъектов.

#### **Пр-140ГС,**

п.1

б) внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на снижение выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и предусматривающие в том числе:

разработку и утверждение порядка выполнения сводных расчётов загрязнения атмосферного воздуха и их применения при нормировании выбросов вредных (загрязняющих) веществ, включая использование системы квотирования таких выбросов;

разработку и утверждение критериев формирования предприятиями плана мероприятий по снижению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в период неблагоприятных метеорологических условий;

особенности проведения проверок природопользователей в период неблагоприятных метеорологических условий.

#### **Пр-140ГС,**

п.1

в) внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие:

проведение государственной экологической экспертизы материалов обоснования инвестиционных проектов, в том числе в части, касающейся определения мест размещения объектов планируемой хозяйственной деятельности;

уточнение порядка выдачи комплексных экологических разрешений, в частности, исключение из перечня объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования комплексного экологического разрешения;

установление уполномоченным органом срока проведения государственной экологической экспертизы в зависимости от категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду;

получение комплексных экологических разрешений с учётом программ оснащения предприятий автоматическими и техническими средствами контроля выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, а также предоставление предприятиям времени на разработку соответствующих проектов и закупку необходимого оборудования;

определение понятия «экологическая информация», порядка доступа к ней и отнесение такой информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных.

#### **Пр-140ГС,**

п.1

г) внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающие:

участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде;

гармонизацию законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях выработки единых подходов к классификации отходов;

гармонизацию законодательства в области обращения с отходами и законодательства, регулирующего перевозки грузов, в части, касающейся транспортирования отходов.

**Пр-140ГС,**

п.1

д) разработать план действий, направленных на усиление позиций России при формировании международной природоохранной повестки, а также при обсуждении вопросов, касающихся формирования системы компенсаций (платежей) за экосистемные услуги, исходя из понимания роли России как экологического донора.

**Пр-140ГС,**

п.1

е) разработать и утвердить национальную методику оценки способности всех типов лесов, водно-болотных угодий и степей, находящихся на территории Российской Федерации, к поглощению диоксида углерода, провести расчёты способности экосистем регионов к его поглощению.

**Пр-140ГС,**

п.1

ж) принять меры по обеспечению безопасного обращения с отходами производства и потребления, в первую очередь с чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами (I и II класс опасности), предусматривающие в том числе:

использование Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС» в целях получения, обработки и передачи навигационной информации при транспортировании отходов и опасных грузов, а также систем контроля приёма отходов на объектах, используемых для их обработки, обезвреживания, утилизации, размещения;

повышение требований к обращению с отходами I и II класса опасности, обратив особое внимание на отходы животноводства;

организацию вывоза отходов из труднодоступных районов;

содействие строительству объектов, необходимых для обработки, обезвреживания, утилизации отходов и использующих наилучшие доступные технологии.

**Пр-140ГС,**

п.1

з) разработать при участии ведущих предпринимательских объединений и представить предложения:

о применении «зелёных» финансовых инструментов российскими институтами развития и публичными компаниями;

о стимулировании внедрения российскими институтами развития и организациями практики экологически устойчивого развития, о применении публичными компаниями, государственными организациями, корпорациями и компаниями с государственным участием добровольных механизмов экологической ответственности;

о раскрытии публичными компаниями, государственными организациями, корпорациями и компаниями с государственным участием предусмотренной международными стандартами нефинансовой отчетности в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

**Пр-140ГС,**

п.1

и) представить предложения:

о включении в федеральные государственные образовательные стандарты требований к освоению базовых знаний в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, в том числе с учётом современных приоритетов мирового сообщества, прежде всего Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Парижского соглашения, принятого 12 декабря 2015 г., и обязательств Российской Федерации в области противодействия изменению климата и сохранения благоприятной окружающей среды;

о целесообразности исключения обязательного регулирования процессов обращения со вскрышными и вмещающими горными породами, а также с хвостами обогащения, относящимися к отходам V класса опасности, предусмотрев обязанность недропользователя по их рекультивации или вовлечению в хозяйственный оборот.

**Пр-140ГС,**

2. Правительству Российской Федерации подготовить совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представить предложения:

а) по разработке нормативов качества окружающей среды с учётом оценки рисков причинения вреда здоровью человека на основе санитарных норм и правил, а также с учётом качества отдельных компонентов природной среды исходя из природного фонового состояния территорий и акваторий;

**Пр-140ГС,**

п.2

б) по разработке порядка определения и установления нормативов качества почв и земель в зависимости от их природных особенностей, целевого назначения и величины предельных остаточных концентраций загрязняющих веществ в целях восстановления свойств почв исходя из географических, геологических, гидрогеологических особенностей их формирования и природного фонового состояния территорий и акваторий;

**Пр-140ГС,**

п.2

в) по организации обучения сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и взаимодействия по вопросам перехода на использование наилучших доступных технологий.

#### **Пр-140ГС,**

5. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

а) реализовать меры по стимулированию использования экологически чистого транспорта в целях снижения выбросов вредных веществ при эксплуатации транспортных средств в населённых пунктах с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, включая создание необходимой инфраструктуры, обеспечение приоритетного движения и парковки экологически чистого транспорта, внедрение современных систем управления пассажирским транспортом.

б) оказывать поддержку волонтерской деятельности и реализации других гражданских инициатив, направленных на решение экологических проблем регионов.

Для того, чтобы автоматизировать процессы сбора, обработки, хранения и анализа информации в сфере обращения с отходами от использования товаров и обеспечить доступ к указанной информации заинтересованных лиц, принято решение о создании единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров - ЕГИС УОИТ. Функции оператора ЕГИС УОИТ выполняет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Российской Федерации.

В связи с задержкой разработки и утверждения федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, принимаемых в рамках реализации ФЗ-89 «Об отходах», и последующей задержкой с разработкой территориальных схем субъектами Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации было принято решение о переносе срока ввода коммунальной услуги по обращению с отходами, предоставляемой региональными операторами, и некоторых других норм на 1 января 2019 года.

Также в Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов направленных непосредственно на стимулирование переработки отходов. Так, например, Стратегией экологической безопасности РФ на период до 2025 года, Стратегией развития промышленности обработки, утилизации и обезвреживания отходов на период до 2030 года, Государственной программой «Охрана окружающей среды» установлены показатели и индикаторы по утилизации и минимизации захоронения отходов. Постановлениями Правительства Российской Федерации утвержден Перечень полезных компонентов, не подлежащих захоронению без предварительной утилизации (переработки), установлены нормативы утилизации, ставки экологического сбора, уплачиваемого производителями и импортерами за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства. В действующий перечень на сегодняшний день входит 67 видов отходов, с 1 января 2019 года – 109 видов отходов, а с 1 января 2021 года – 182 вида отходов производства и потребления, по которым действуют нормативы утилизации.

## 2.2. Анализ регуляторных мер обеспечения переработки твердых коммунальных отходов

### 2.2.1. Территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, и региональные программы в области обращения с отходами

Субъекты Российской Федерации, получившие согласование территориальных схем Федеральной службой по надзору в сфере природопользования Российской Федерации, приступили к реализации территориальных схем в установленные сроки. Но в процессе реализации территориальных схем возникли проблемы. Из-за отсутствия в территориальных схемах корректных статистических данных, расчетов нормативов накопления, учета характера сезонности, отсутствия видов отходов, которые сменили категории в связи с изменениями, внесенными в Федеральный кадастр классификации отходов, и с 2017 года не подлежат захораниванию, территориальные схемы оказались не всегда соответствующими действительности.

В марте-апреле 2018 года НП «ЖКХ Контроль» провел общественный мониторинг внедрения новых схем обращения с отходами в регионах Российской Федерации. В ходе мониторинга респонденты отметили низкое качество подготовленных территориальных схем в следующих субъектах: Брянская, Калужская, Нижегородская области, Республика Чувашия, Республика Крым, Ставропольский край. Схемы не отражают всех объектов, включенных в Государственный реестр объектов размещения отходов.

В соответствии с поправками, внесенными в 89-ФЗ «Об отходах» 31 декабря 2017 года, все принятые территориальные схемы должны быть скорректированы и пересмотрены до 1 января 2020 года. В результате пересмотра территориальных схем ожидается, что во многих регионах должны появиться межрегиональные схемы обращения с отходами. Что также указано в Поручениях Президента РФ от 4 мая 2017 года № Пр-889, п.3. В первую очередь это касается Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Севастополя и Республики Крым. В настоящее время ни одной межрегиональной территориальной схемы не создано. Данные схемы помогут решить проблемы в высокоурбанизированных районах страны.

Обсуждение территориальных схем должно проходить публично, проходить экологическую экспертизу. Территориальная схема должна быть на общественном контроле. Однако, как отмечали многие участники публичных мероприятий в Общественной палате Российской Федерации, только единичные субъекты провели публичные слушания по разработке территориальных схем.

Субъектами Российской Федерации некорректно разработаны или вообще не разработаны региональные программы в области обращения с отходами, хотя эти программы являются стратегически важными документами для развития отрасли в регионе и создают гарантии для инвесторов и региональных операторов. По данным Общероссийского народного фронта, региональные программы на 20 июня 2018 года утверждены только в 18 субъектах Российской Федерации. Субъекты не учли важный момент, что территориальная схема должна быть связана с региональной программой в области обращения с отходами, а также с показателями и индикаторами, установленными

на федеральном уровне (Стратегия экологической безопасности РФ, Государственная программа «Охрана окружающей среды», Стратегия развития промышленности обработки, утилизации, обезвреживания на период до 2030 года). Кроме того, наличие региональной программы является условием предоставления субсидий субъекту Российской Федерации из средств, поступивших в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора. Помимо этого, в п. 1 ст. 24.6 ФЗ-89 «Об отходах» установлено, что сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечивается региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

### *2.2.2. Институт регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами*

Региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

На 21 июля 2018 года 82 субъекта Российской Федерации выбрали 174 региональных оператора, конкурсы по выбору 14 региональных операторов еще проводятся. При этом решения ряда конкурсных комиссий по выбору регионального оператора на территории некоторых субъектов Российской Федерации оспариваются в судах. В Республике Бурятия, Ханты-Мансийском автономном округе, Ивановской области были найдены нарушения законодательства при их отборе, в том числе коррупционного характера.

Субъекты Российской Федерации в большинстве своем формально подошли к установлению условий осуществления деятельности региональных операторов. Не установили целевые показатели по развитию инфраструктуры, которые необходимо достигнуть, не установили требования к технологическим решениям. Такое обстоятельство приводит к тому, что региональные операторы и концессионеры самостоятельно выбирают технологические решения на свое усмотрение и, как правило, эти решения дешевые, невысокотехнологичные, направленные на сокращение инвестиционных затрат и не учитывают приоритеты государственной политики по увеличению переработки отходов.

Так, например, с 1 января 2017 года в России реализуется Приоритетный проект «Чистая страна». Проект предусматривает строительство пяти «объектов термической обработки твердых коммунальных отходов», т.е. мусоросжигательных заводов. При этом



в ходе обсуждений на мероприятиях в Общественной палате РФ экспертами и экоактивистами высказывалась позиция, что новые технологии сжигания еще несколько десятков лет будут недоступны в нашей стране. Многие экоактивисты и эксперты убеждены, что в рамках проекта «Чистая страна» сейчас выбраны технологии заведомо, на 15-30 лет устаревшие. Это означает, что на сегодняшний день, когда у Российской Федерации появилась уникальная возможность построить систему обращения с отходами с нуля, навести порядок в отрасли и уменьшить количество отходов, был выбран путь, для которого уменьшение потока отходов заведомо невыгодно. В ходе обсуждений неоднократно подчеркивалось, что упор на технологии сжигания, которые получили финансирование, сортировка и переработка становятся «конкурентами» сжиганию и при выбранных масштабах внедрения обречены на провал либо номинальное существование. Эксперты СПЧ отмечают, что инвестиции в строительство мусоросжигательных заводов настолько высоки, что вернуть их возможно только за счет многократного увеличения тарифов на обращение с твердыми коммунальными отходами или с помощью субсидий.

Еще одним препятствием к полноценной работе регионального оператора является отсутствие существенных санкций за незаключение договоров собственниками твердых коммунальных отходов с региональными операторами. В соответствии с ФЗ-89 «Об отходах» собственники твердых коммунальных отходов до 1 января 2019 года обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места их накопления. На сегодняшний день отсутствуют соразмерные санкции за незаключение договора. В этой связи целесообразным является внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации в части административной ответственности за незаключение договоров с оператором. Это положительно скажется как на экологической ситуации, так и на притоке средств для развития инфраструктуры переработки.

### *2.2.3. Лицензирование в области обращения с отходами*

Сегодня лицензированию подлежат все виды деятельности по обращению с отходами, кроме их накопления и образования. Таким образом, под процедуру лицензирования попали организации, осуществляющие транспортирование отходов производства и потребления. Из законодательной базы исключили понятие бессрочной лицензии, а все разрешительные документы, полученные до 30 июля 2015 года, подлежал переоформлению.

Изменения позволили упростить получение лицензии на обращение с отходами I-IV класса опасности и перенести срок переоформления до 1 января 2019 года.

БЫЛО		СТАЛО (с 1 июля 2015)		ПЕРЕОФОРМИТЬ
Не требовалась лицензия	Сбор отходов (I-IV)	Требуется лицензия	Сбор отходов (I-IV)	до 1 июля 2016 года (по старым требованиям: до 1 января 2016 года)
	Транспортирование отходов (I-IV)		Транспортирование отходов (I-IV)	
	Обработка отходов (I-IV)		Обработка отходов (I-IV)	
	Утилизация отходов (I-IV)		Утилизация отходов (I-IV)	
Требовалась лицензия	Обезвреживание отходов (I-IV)	Требуется лицензия	Обезвреживание отходов (I-IV)	до 1 января 2019 года
	Размещение отходов (I-IV)		Размещение отходов (I-IV)	
Не требовалась лицензия	Накоплению отходов I-IV класса опасности	Не требуется лицензия	Накоплению отходов I-IV класса опасности	-
	Деятельность по обращению с отходами V класса опасности		Деятельность по обращению с отходами V класса опасности	

Планировалось, что государственный реестр объектов размещения отходов и лицензирование в совокупности позволят отделить специализированные полигоны от незаконных свалок или полигонов, с превышенной проектной вместимостью.

Однако, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в ряде регионов деятельность по обращению с отходами осуществляется при отсутствии лицензии, установленных нормативов образования отходов, а также лимитов на их размещение<sup>4</sup>. Такие факты выявлены, в частности, в Карачаево-Черкесии, Алтайском, Камчатском, Пермском, Хабаровском краях, Белгородской, Воронежской, Ивановской, Курганской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Пензенской и Тюменской областях.

#### ***2.2.4. Показатели и индикаторы стратегического развития Российской Федерации***

В действующих документах стратегического значения (Стратегия экологической безопасности на период до 2025 года, Стратегия развития промышленности обработки, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления на период до 2030 года, Государственная программа «Охрана окружающей среды») установлены показатели и индикаторы стратегического развития Российской Федерации в сфере обращения с отходами. Так, например, уровень утилизации твердых коммунальных отходов – 80% к 2030 году, уровень захоронения – 10% к 2030 году. Строительство 70 экотехнопарков к 2030 году. В соответствии с законодательством о стратегическом планировании в Российской Федерации должна быть обеспечена вертикальная интеграция стратегических документов федерального регионального уровня и прямая корреляция показателей и индикаторов. Однако при анализе территориальных схем и региональных программ, а также стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации,

<sup>4</sup> Мусор вываливается из под надзора // Коммерсантъ, 27.06.18. <https://www.kommersant.ru/doc/3669546>

схем территориального планирования в большинстве своем не прослеживается интеграция и корреляция региональных документов с документами федерального уровня.

#### *2.2.5. Полномочия и регулирование в области обращения с отходами*

Сегодняшнее государственное регулирование отрасли разобщено. Полномочия по выработке государственной политики и государственного регулирования в части обращения с отходами распределены между тремя федеральными органами исполнительной власти (Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерством промышленности и торговли Российской Федерации). Каждый федеральный орган исполнительной власти выпускает большое количество актов, в которых сложно разобраться даже экспертам. Межведомственная конкуренция приводит к нескоординированности действий и выпускаемых нормативно-правовых актов, установке разных показателей. Эта нескоординированность негативно сказывается в том числе на реализации Стратегии по развитию промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года в Российской Федерации, разработанной Минпромторгом России и утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

#### *2.2.6. Укрупненные выводы анализа регуляторных мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов*

Анализ эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов показал, что за период реформирования отрасли разработано достаточно большое количество мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, но эффективно их применению мешают ряд системных проблем:

Самое главное – на сегодня отсутствуют меры, стимулирующие спрос на продукцию, произведенную из вторичных ресурсов (Указ Президента Российской Федерации № 204, Поручения Президента), за исключением вторичных энергетических ресурсов – так называемого «зеленого тарифа» на энергию, которая, по мнению многих экспертов, не имеет актуальности в стране с огромным количеством энергоресурсов и генерирующих мощностей.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации Президентом Российской Федерации было дано поручение разработать проект федерального закона о вторичных материальных ресурсах, в том числе предусмотрев меры стимулирования вовлечения вторичных ресурсов в экономику страны. Однако на сегодня вынесенный Министерством промышленности и торговли Российской Федерации на публичное обсуждение проект федерального закона представляет собой поправки к Федеральному закону № 89-ФЗ «Об отходах», не предусматривающий, по мнению отраслевого сообщества, стимулирования обращения с вторичными ресурсами.

Сегодня структура работы на рынке обращения с вторичными ресурсами выстроена неверно, что затрудняет процесс переработки. Зачастую отходы, необходимые

для бизнеса, использующего вторсырье, приобретаются у перекупщиков, а не напрямую у оператора, что влияет на цену.

Сегодняшнее государственное регулирование отрасли разобщено. Полномочия по выработке государственной политики и государственного регулирования в части обращения с отходами распределены между тремя федеральными органами исполнительной власти (Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерством промышленности и торговли Российской Федерации). Каждый Федеральный орган исполнительной власти выпускает большое количество актов, в которых сложно разобраться даже экспертам. Межведомственная конкуренция приводит к несоординированности действий и выпускаемых нормативно-правовых актов, установке разных показателей.

Следующая проблема – необъективность информации в области обращения с отходами и вторичными ресурсами, обусловленная несовершенством систем государственного и муниципального учета и отчетности, а также требованиям к образователям отходов. Это снижает эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов.

Существующие формы и методы статистического наблюдения не позволяют получить объективные данные о твердых коммунальных отходах, так, например, в данных, размещенных на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, не выделены данные по образованию, утилизации, обезвреживанию и размещению твердых коммунальных отходов.

Или, например, по данным статотчетности, инвестиции на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления при образовании отходов в количестве порядка 5060244 тыс. тонн в 2015 году составили 12732 млн рублей, т.е. около 2,5 рублей на тонну. Можно было бы оценить эффективность мер по обеспечению переработки отходов, в том числе построив график динамики изменения данных, но, к сожалению, такая информация собирается и публикуется раз в два года. На сегодняшний день доступна информация от 2016 года за 2015 год (год начала реформы), следующая информация будет собрана и опубликована в 2018 году за 2017 год. Отсутствие своевременных и объективных данных, особенно в период реформирования, может привести к принятию неправильных управленческих решений.

Также проблемой является то, что при всей зарегулированности сферы обращения с отходами (порядка 2,5 тысяч нормативных правовых актов разного уровня) на сегодняшний день не гармонизирован понятийный аппарат в существующих нормативных правовых актах. Так, например, для правоприменения сложно разобраться в определениях «отходы потребления» и «твердые коммунальные отходы». Разные нормативные правовые, методологические, организационные, технологические акты по-разному регулируют данный вопрос. В Федеральном классификационном каталоге отходов в состав подтипа «отходы коммунальные твердые» входят не только отходы от домохозяйств, но и отходы от уборки придворовой, уличной и иной территории, включая растительные отходы. Это вступает в противоречие с общим понятием твердых коммунальных отходов, сформулированным в ФЗ-89 «Об отходах» (растительные отходы не образуются в домохозяйствах). Если же учитывать растительную подгруппу, то по

домашним хозяйствам в сельской местности будет непросто количественно отделять отходы сельскохозяйственного производства от отходов ухода за декоративными насаждениями.

Субъекты РФ, исполняя свои полномочия по разработке территориальных схем обращения с отходами, которые, по мнению законодателя, должны были стимулировать развитие отрасли и быть, по сути, инвестиционными картами, привлекающими инвестиции в регионы, подошли в большинстве формально. В тех субъектах Российской Федерации, где был реализован формальный подход, некорректно рассчитали нормативы накопления, не установили показатели и индикаторы, не запланировали высокотехнологичные объекты, запланировали строительство новых полигонов (несмотря на федеральные акты, предусматривающие снижение захоронения отходов). Сейчас территориальные схемы отражают только существующее положение вещей и не задают направление развития, содержат прогнозные показатели по росту количества отходов вместо его сокращения и не задают никаких целевых показателей по внедрению раздельного сбора отходов.

При выборе региональных операторов в большинстве субъектов Российской Федерации также не установлены в условиях осуществления деятельности таких региональных операторов, показатели, соответствующие стратегическим документам Российской Федерации. А также не установлены требования к применяемым в деятельности региональных операторов технологическим решениям. Такое обстоятельство приводит к тому, что региональные операторы и концессионеры самостоятельно осуществляют выбор технологических решений, которые, как правило, дешевые и невысокотехнологичные, направленные на сокращение инвестиционных затрат, и не позволяют достичь стратегических показателей, установленных федеральными актами.

Субъектами Российской Федерации в большинстве своем некорректно разработаны или вообще не разработаны региональные программы, несмотря на то, что они являются документами стратегического значения и должны давать гарантии инвесторам и региональным операторам.

Рост доли утилизируемых отходов также сдерживается недостаточно функционирующей системой государственного и производственного контроля в сфере обращения с отходами, являющегося ключевым условием для эффективной организации последующих процессов их обработки, утилизации и обезвреживания

На уровне субъектов Российской Федерации практически нет региональных приоритетных проектов по основному стратегическому направлению развития Российской Федерации – экология.

В целом по стране многие хозяйствующие субъекты работают без утвержденных лимитов на образование отходов, без положительного заключения государственной экологической экспертизы, без лицензий и иных обязательных разрешений. Зачастую юридические лица игнорируют требования закона о внесении платы за загрязнение окружающей среды и представлении в уполномоченные органы статистической отчетности.

Инфраструктура по обращению с отходами на сегодняшний день находится на пределе своих возможностей, особенно в московской агломерации. С 2012 года в Москве начался эксперимент по обращению с отходами. Заключены девять государственных контрактов (каждый сроком на 15 лет) с компаниями на оказание услуг по обращению с отходами на сумму 142,3 млрд руб. Но уже сегодня видно, что стратегия передать ответственность за создание системы обращения с отходами в частные руки не дала эффекта. Утвержденная территориальная схема Москвы показывает лишь то, что отходы вывозятся за пределы города в другие субъекты Российской Федерации. Также все еще актуальной остается проблема с несанкционированными свалками, а поскольку строительство новых объектов по обращению с отходами в массовом порядке согласно данным территориальных схем по обращению с отходами и региональных программам начнется только в 2020 году, проблема несанкционированных свалок будет только усугубляться в ближайшие несколько лет.

В связи с обозначенными проблемами, по мнению Общероссийского народного фронта, реформу в отрасли обращения с отходами надо отложить, что будет лучше, чем просто отчитываться о ее выполнении с массой грубых ошибок, когда не скорректированы территориальные схемы, а региональные программы на 20 июня 2018 года разработаны и утверждены только в 18 субъектах Российской Федерации.

### *2.2.7. Предложения*

#### *2.2.7.1. В части учета и отчетности твердых коммунальных отходов*

- Для организации статистики важно уточнить: а) конкретный состав твердых коммунальных отходов; б) круг объектов статистического наблюдения, в которых твердые коммунальные отходы реально образуются. Сейчас в законе такого рода детализированные описания не приводятся; у них указывается лишь на главный источник образования отходов – потребление физическими лицами в жилых помещениях. Потенциально круг хозяйственных единиц, производящих твердые коммунальные отходы, широк, в этой связи главными объектами статистического наблюдения должны быть операторы и/или региональные операторы, осуществляющие вывоз твердых коммунальных отходов. Данный подход к сбору статистической информации позволит получать более достоверную информацию о количестве образуемых отходов, а не основанную на статистических опросах домашних домохозяйств<sup>5</sup>.
- Нужно вводить единую систему измерения ТКО (тонны или кубические метры). Сейчас существуют разночтения: официальная статистика собирается в тоннах, а управляющие компании оперируют кубическими метрами.

---

<sup>5</sup>Думнов А.Д., Пирожкова Н.В., Харитонов А.Е. Статистика твердых коммунальных отходов: тенденции, проблемы, задачи. Вопросы статистики. 2016;(6):28-51. (<http://voprstat.elpub.ru/jour/article/view/354/355>)

- Необходимо повысить корректность статистических данных в Федеральном классификационном каталоге отходов:
  - необходимо решить вопрос о включении или невключении отходов капитального и текущего ремонта помещений общего пользования в домах. Данные отходы не должны входить в состав твердых коммунальных отходов;
  - подтип «отходы коммунальные жидкие» в состав твердых коммунальных отходов входить не должен, поскольку они не являются твердыми;
  - подтип «отходы при предоставлении прочих видов услуг населению» ввиду широты и разнообразия по факту включает как отходы, соответствующие признакам твердых коммунальных отходов, так и нет (например, отходы жиров при разгрузке жиρούловителей, масла растительные, отработанные при приготовлении пищи; фильтрат полигонов захоронения твердых коммунальных отходов умеренно опасный, фильтрат полигонов захоронения твердых коммунальных отходов малоопасный, отходы от уборки бань, саун и др.). Данные отходы не должны учитываться при статистическом наблюдении.

В уточнении нуждается понятие «утилизация отходов». Утилизация в соответствии с нормами закона имеет следующую структуру: 1) повторное применение отходов, с выделением подгруппы их повторного применения по прямому назначению (рециклинг); 2) возврат отходов в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация); 3) извлечение из отходов полезных компонентов для повторного применения (рекуперация); 4) иная утилизация. Данная разбивка не охватывает все элементы обращения с твердыми коммунальными отходами на практике. В частности, не ясно, в какую из подгрупп корректно включать сжигание твердых коммунальных отходов в виде топлива с полезным использованием полученной энергии или применение пищевых отходов в качестве корма домашнего скота. Далее, следует ли к утилизации относить использование твердых коммунальных отходов при рекультивации отработанных карьеров, где велась добыча полезных ископаемых? Введение соответствующих показателей в формы статистического наблюдения без устранения неясностей приведет к получению сводных данных неопределенного содержания. Поэтому в ближайшей перспективе целесообразно ограничиться лишь заменой в соответствующих статистических формах показателя «переработка твердых коммунальных отходов» на показатель «утилизировано твердых коммунальных отходов», но при условии минимума пояснений, более подробно раскрывающих последний термин<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Думнов А.Д., Пирожкова Н.В., Харитонов А.Е. Статистика твердых коммунальных отходов: тенденции, проблемы, задачи. Вопросы статистики. 2016;(6):28-51. (<http://voprstat.elpub.ru/jour/article/view/354/355>)

### 2.2.7.2. В части снижение количества отходов и организации раздельного сбора

Приоритетная задача на данный момент - снижение количества образуемых твердых коммунальных отходов. Сейчас морфологический состав отходов приобрел новый вид: самыми распространенными и крупными по объему отходами являются различные пластики и бумага (около половины по массе и почти три четверти по объему).

Для уменьшения объема производимого пластика должны быть приняты меры, стимулирующие снижение оборота пластиковой тары, запрет на использование одноразовой посуды.

Во всем мире происходит радикальное ужесточение в отношении пластиковой упаковки любого вида. В Евросоюзе и Китае<sup>7</sup> уже действует законодательство, ограничивающее производство и потребление пластиковой упаковки и одноразовой посуды в любом виде. В российском законодательстве на данный момент не предпринято никаких мер по ограничению производства пластиковых изделий.



Источник: Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 г.<sup>8</sup>

Это влечет за собой риски, что сокращаемые мощности по производству пластиковой упаковки и одноразовой пластиковой посуды в Евросоюзе и Китае будут компенсировать за счет расширения производства в России. При наличии краткосрочной локальной выгоды для производителей пластиковой продукции это может привести к масштабной экологической катастрофе для страны. Считаю необходимым разработать и

<sup>7</sup> Без отходов // Российская газета, 18.07.2018: <https://rg.ru/2018/07/18/kitaj-otkazhetsia-zavozit-eshche-32-vida-musora-iz-ssha.html>

<sup>8</sup> Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.2018 // Сайт СПЧ: <http://www.president-sovet.ru/files/78/d5/78d5bae7d15e661b51c238e3d3c9c758.pdf>



принять законодательные ограничения в отношении производства и ограничения производства пластиковой тары в Российской Федерации.



Источник: Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 г.<sup>9</sup>

Еще одним стимулом по снижению использования пластиковых изделий является залоговая стоимость тары.

В зарубежных странах Ассоциации производителей договариваются и внедряют инструмент залоговой стоимости тары, который используется для того, чтобы потребитель не только не выбросил тару в смешанные отходы, но и самостоятельно принес тару в пункт сбора. Деятельность организаций, которые организуют систему залога, законодательно регулируется. В Финляндии, Норвегии, Дании и некоторых других странах законодательно закреплены требования к таким организациям и их деятельности. При принятии нормативный правовой акт будет принят, реализовать ответственность производителей и импортеров за утилизацию с помощью системы залоговой стоимости тары становится проще.

Преимущество залоговой системы тары в том, что она не создает никакой нагрузки на тариф. Данная система позволяет повысить уровень переработки тары до 50-60%.

С 1 января 2019 года к полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному) отходов. Также с 1 января 2019 года вступает в силу следующее положение закона 89-ФЗ «Об отходах»: «Накопление твердых коммунальных отходов осуществляется в соответствии с правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждёнными Правительством Российской Федерации, и порядком

<sup>9</sup> Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 // Сайт СПЧ: <http://www.president-sovet.ru/files/78/d5/78d5bae7d15e661b51c238e3d3c9c758.pdf>

накопления (в том числе раздельного накопления) твердых коммунальных отходов, утвержденным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

В целом в нашей стране пока что нет культуры ни раздельного сбора отходов, ни сдачи макулатуры и других перерабатываемых отходов. Хотя в Московской области и в других регионах уже существуют единичные пилотные проекты по внедрению раздельного сбора твердых коммунальных отходов у домохозяйств. Контейнерные площадки оснащаются баками для перерабатываемых и неперерабатываемых отходов, а в дальнейшем отходы поступают на сортировку оператору обращения с отходами. Опросы показывают, что жители крупных городов и пригородов (именно в них наблюдаются наиболее острые проблемы с отходами) готовы к сортировке твердых коммунальных отходов – нужно лишь создать им необходимые условия.

Инфраструктура по приему перерабатываемых отходов должна быть привязана к инфраструктуре потребления. Например, при походе в магазин у потребителя должен быть стимул принести обратно использованные ПЭТ-бутылки. Такой опыт используется большинством стран Евросоюза и показывает положительные результаты.

Закрепить внедрение раздельного сбора отходов в качестве обязанности субъектов Российской Федерации и региональных операторов с четкими целевыми показателями. Для региональных операторов установить порядок ответственности за недостижение данных показателей.

Необходимо ускорить разработку и принятие нормативно-правовых актов, направленных на стимулирование населения к раздельному сбору отходов.

За счет сортировки, раздельного сбора отходов и изменения морфологического состава отходов можно снизить объем отходов в разы.

Необходимо наладить экологическое просвещение, начиная с детских садов и школ, и принять меры законодательного влияния на производителей, позволяющие упростить обращение и переработку тары и вторсырья. Однако с 2014 года, когда начались первые действия по созданию и продвижению новых территориальных схем, ни одна из этих мер не была широко внедрена органами исполнительной власти. Инициатива исходит от граждан: появилось много волонтерских движений по раздельному сбору отходов и продвижению разумного потребления. Концепция «Zero waste» стала модным увлечением. Люди сами идут к совершенно другой системе обращения с отходами – к бережливости по отношению к природным ресурсам.

### *2.2.7.3. В части регулирования и реализации государственной политики*

Необходима разработка нормативной базы, устанавливающей требования к технологиям по обращению с отдельными видами отходов и вторичных ресурсов (по видам, группам, классам, регионам). Такое обращение в силу экономических, климатических, географических причин не может быть универсальным для всех регионов одновременно. В разных условиях могут быть характерны различные методы утилизации (рекуперация, регенерация, рециклинг) или термического обезвреживания (низко- или высоко-температурный пиролиз, плазмохимия, сжигание). В Японии, например, для каждой фракции отходов существуют свои нормативно-правовые акты. С их помощью

участники бизнеса полностью понимают свои обязанности по работе с отходами, а население понимает ответственность за неправильное обращение с отходами.

Система обращения с отходами должна отвечать самым современным требованиям прозрачности и подконтрольности. Необходимо обеспечить, чтобы в режиме онлайн была общедоступна информация о том, где, когда и какие виды отходов собираются и куда они доставляются.

В связи с отсутствием в настоящее время в законодательстве Российской Федерации понятия вторичных ресурсов к продуктам, полученным в результате обработки отходов, применяются в полном объеме нормы законодательства об отходах, что препятствует их полноценному вовлечению в хозяйственный оборот. Для снятия данных ограничений в законодательство, регулирующее сферу обращения с отходами, целесообразно разработать и принять отдельный федеральный закон «О вторичных ресурсах».

В связи с введением распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р поэтапного запрета захоронения 182 видов отходов производства и потребления, ряд которых присутствует в составе твердых коммунальных отходов, рассмотреть вопрос о повышении норматива утилизации для продукции и упаковки, в результате утраты потребительских свойств которых образуются данные отходы, до уровня, стимулирующего их вовлечение во вторичный оборот.

Правительству Российской Федерации разработать и утвердить перечень неизвлекаемых трудноперерабатываемых одноразовых товаров, тары и упаковки, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории Российской Федерации, и установить сроки такого вывода по аналогии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р.

Правительству Российской Федерации провести инвентаризацию территориальных схем, проверить их соответствие 89-ФЗ «Об отходах» и закрепленным в нем приоритетам государственной политики в области обращения с отходами; определить направление корректировки территориальных схем.

Исходя из приоритетов государственной политики в области обращения с отходами, внести изменения в распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2017 № 1589-р «Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается», включив в перечень наиболее распространенные виды вторичных материальных ресурсов. Так, например, в существующем Перечне отсутствует запрет на захоронение одного из самых распространенных видов упаковки – полиэтилентерефталата (ПЭТ-бутылка).

Разработать и внести в Государственную Думу Российской Федерации проект закона, направленного на вывод из обращения на территории Российской Федерации одноразовых пластиковых пакетов. Одновременно с этим инициировать в Комиссии ЕАЭС разработку соответствующего технического регламента. В проекте закона предусмотреть наличие следующих основных положений:

- а) запрет на производство одноразовых пластиковых пакетов;

б) для многоразовых пакетов установить критерии их признания таковыми (например, проведение обязательной сертификации их возможного многократного использования не менее 125 раз);

в) ввести обязательную плату за распространение одноразовых пластиковых пакетов предприятиями розничной торговли;

г) ввести правило обязательности сбора пришедших в негодность полиэтиленовых пакетов в местах их реализации и с обязательной передачей на утилизацию с предоставлением документов о факте утилизации;

д) установить предельный срок вступления закона в силу не более трех лет с момента принятия соответствующего закона.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации № Пр-140 (направленного на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающего участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде) внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие освобождение от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации отдельно собранных отходов (вторичных материальных ресурсов: макулатуры, металлолома, пластика, стеклобоя и пр.).

Необходимо дополнить требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, пунктом об обязательном наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В целях исключения из Государственного реестра объектов размещения отходов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду свыше установленных нормативов, разработать основания для проведения внеплановых проверок с целью выявления нарушений, исключения объекта из Государственного реестра объектов размещения отходов и последующего прекращения эксплуатации данного объекта.

Создать систему жесткого контроля за несанкционированными свалками и создание условий, исключающих возможность их появления с целью минимизации загрязнения окружающей среды.

Разработать и нормативно закрепить алгоритм размещения мусоросортировочных, мусороперерабатывающих и иных имеющих отношение к утилизации отходов производств, предусматривающий для жителей прилегающих территорий и иных территорий, затронутых размещаемым объектом, опережающие меры развития территории и благоустройства, компенсационные меры в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, стимулирующие интерес жителей к развитию производств.

Разработать и утвердить соответствующие нормативно-правовые акты, вводящие преференции для товаров и услуг, полученных с использованием вторичных материальных ресурсов, в том числе систему «зеленых закупок».

Региональным министерствам природных ресурсов и экологии включить в территориальные схемы медицинские отходы класса А, Б, В, Г, Д и отходы, образующиеся в результате обезвреживания медицинских отходов.

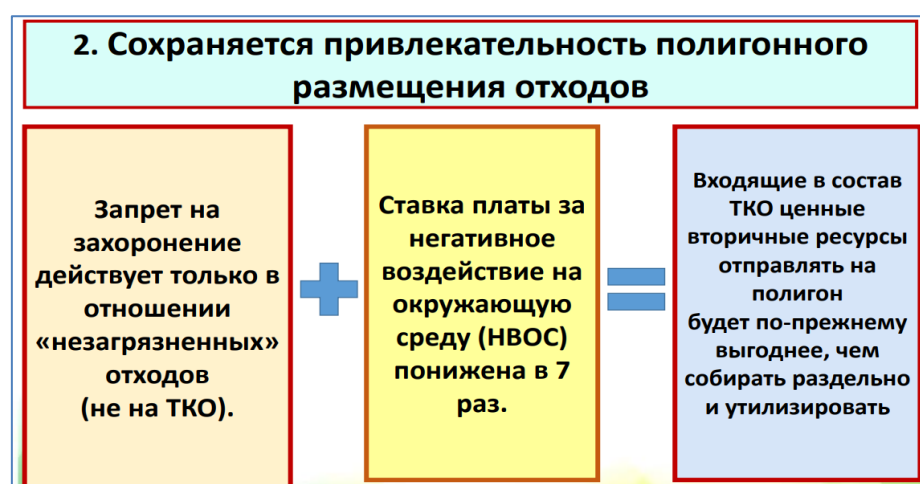
Региональным общественным палатам взять под общественный контроль реализацию программы по хранению и переработке твердых коммунальных отходов на территории региона.

Региональным общественным палатам, основываясь на лучших практиках различных стран мира, реализовывать мероприятия, целью которых является воспитание культуры сбора мусора, предотвращение образования стихийных свалок и загрязнения окружающей среды.

### 2.3. Анализ финансовых мер обеспечения переработки твердых коммунальных отходов

В результате низкого уровня вовлечения отходов в хозяйственный оборот происходит постоянное их накопление. Многие объекты складирования и захоронения отходов не соответствуют действующим экологическим и санитарным нормам. Концентрация вредных веществ в почвах, стоках и грунтовых водах вблизи мест размещения отходов часто превышает предельно допустимые показатели в десятки и сотни раз, что представляет серьезную угрозу для окружающей природной среды.

На сегодняшний день инфраструктура для снижения экологического ущерба не создана. Мусорные полигоны не являются верным способом решения экологической проблемы. Ответы, которые Общественная палата Российской Федерации получила от региональных общественных палат, показывают, что субъекты продолжают создавать мусорные полигоны. Например: в Красноярском крае на сегодняшний день уже существует 29 мусорных полигонов, и по планам до 2028 года субъект построит 30 новых полигонов.



Источник: Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 г.<sup>10</sup>

Предложенная Министерством промышленности и торговли Российской Федерации Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года нацелена на решение проблемы низкого количества перерабатываемых отходов. Вопрос в ее реализации. Согласно Стратегии, переработка отходов в России должна вырасти до 80% к 2030 году. Но без создания инновационной системы и современной инфраструктуры решить «мусорную» проблему невозможно.

<sup>10</sup> Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 // Сайт СПЧ: <http://www.president-sovet.ru/files/cf/41/cf412c365a32afdcaeb864efc7a46540.pdf>

### 2.3.1. Тарифное регулирование

Только треть опрошенных участников мероприятий Общественной палаты Российской Федерации согласны с кратным увеличением тарифа за услуги по сбору и вывозу твердых коммунальных отходов.

В связи с переходом на новую систему обращения с отходами производства и потребления изменились правила установления тарифов в сфере обращения с отходами.

Таким образом, государственному регулированию подлежат:

- единый тариф на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- тариф на обработку твердых коммунальных отходов;
- тариф на обезвреживание твердых коммунальных отходов;
- тариф на захоронение твердых коммунальных отходов.

Тарифы утверждаются в отношении каждой организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности, и в отношении каждого осуществляемого вида деятельности с учетом территориальной схемы обращения с отходами и устанавливаются с календарной разбивкой по полугодиям, также размер тарифов должен компенсировать регулируемым организациям экономически обоснованные расходы и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности.

На сегодняшний день мониторинг открытых источников показал, что в 16 субъектах тарифы установлены 26 региональным операторам из 174 избранных.

К основным проблемам тарифного регулирования относятся следующие:

- Отсутствие прозрачности в существующем порядке формирования тарифа, несмотря на то, что имеются документы «Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами».
- Напрямую на формирование тарифа влияет качество территориальных схем обращения с отходами. Нормативно-правовые акты, регулирующие установление тарифов, не позволяют справедливо дифференцировать этот тариф как для граждан, так и для региональных операторов. Указанная ситуация усугубляется неудовлетворительным качеством территориальных схем, которые, к сожалению, в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации не обеспечивают возможность принятия качественных управленческих решений. Например, в Ивановской области первоначально планируемый тариф составлял 104,6 руб. с человека в месяц, но после получения статуса регионального оператора фактический тариф снизился до 88,72 руб. с человека в месяц. Это, по мнению регионального оператора, не позволяет реализовать все запланированные мероприятия<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Комитет Госудмы по экологии и охране окружающей среды прорабатывает вопрос тарифного регулирования в сфере обращения с ТКО // Investinfra, 14.07.17: <https://www.investinfra.ru/novosti/komitet->

- Сложность с привлечением инвестиций в данную сферу (заключено всего 15 концессий в 13 субъектах).
- Низкая эффективность хозяйствующих предприятий.
- Не предусмотрено включение в состав единого тарифа регионального оператора расходов на содержание контейнерных площадок.

Установленная стоимость услуг и тарифы региональных операторов в большинстве субъектов Российской Федерации установлены без учета тарифов подрядчиков (инвесторов, концессионеров, которые возникнут), с которыми региональные операторы будут заключать договоры. Это приведет к тому, что региональные операторы, уже имеющие установленную стоимость своих услуг, будут снижать издержки своей деятельности за счет операторов, что в свою очередь приведет к применению дешевых технологий и невозможности развиваться высокотехнологичным производствам.

Корректный тариф регионального оператора должен представлять совокупность тарифов операторов, оказывающих услуги региональному оператору, т.е. свои тарифы в региональные энергетические комиссии должны были сначала защитить операторы, потом из совокупности этих тарифов и цен на нерегулируемые услуги субъект должен был сформировать стоимость услуг и установить тариф для регионального оператора, и тогда провести конкурс.

Региональные энергетические комиссии отдельных субъектов Российской Федерации, не углубляясь в экономические расчеты, выполняют негласную установку «ни в коем случае не повышать тарифы» и отказывают операторам в повышении тарифа, часто оперируя относительными цифрами (повышение на 100%), хотя в абсолютных цифрах это повышение на 50-100 рублей на человека, что несущественно в общей квитанции на оплату коммунальных услуг. Такие условия не позволят построить высокотехнологичную инфраструктуру обращения с отходами.

### *2.3.2. Расширенная ответственность производителей и импортеров*

Единственной мерой по финансовому стимулированию переработки отходов в России является уплата импортерами и производителями утилизации товаров, утративших потребительские свойства экологического сбора, так называемая «расширенная ответственность производителей и импортеров». Производители, импортеры товаров обязаны обеспечить утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными Правительством Российской Федерации<sup>12</sup>.

Экологический сбор – это неналоговый сбор за утилизацию товаров, упаковки или товаров в упаковке. Осуществляется плата в виде самостоятельного неналогового платежа. Ставка экологического сбора формируется на основе средних сумм затрат на

---

gosdumy-po-ekologii-i-ohrane-okruzhayuschey-sredy-prorabatyvaet-vopros-tarifnogo-regulirovaniya-v-sfere-obrascheniya-s-tko.html

<sup>12</sup> «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2018-2020 годы» 28.12.17№ 2971-п <http://docs.cntd.ru/document/556185029>



сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. Экологический сбор обязаны уплачивать производители и импортеры продукции, перечисленной в распоряжении Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2015 № 1886-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».



Источник: Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 г.<sup>13</sup>

Сегодня производитель и импортер самостоятельно определяет, будет он платить экологический сбор, перерабатывать сам или заключать договор со специализированной организацией по утилизации. Производители и импортеры сегодня по разным группам товаров платят экологический сбор от 0 до 25% производимого товара.

Но, как показывает практика, расширенная ответственность производителей в России не работает. За год было получено около 1 млрд руб. Этих средств недостаточно для развития современной, экологически безопасной инфраструктуры по обращению с отходами по всей стране.

Многие производители не только самостоятельно не выполняют нормативы утилизации отходов, но также уклоняются от уплаты экологического сбора через Союзы производителей (Ассоциации), пользуясь данным пробелом в законодательстве. Таким образом, средства, которые оказываются в бюджете, чрезвычайно малы, чтобы развивать отрасль по переработке отходов в России. Согласно экспертным оценкам, ликвидация возможности самостоятельно реализовывать расширенную ответственность производителей можеткратно или даже на порядки увеличить поступление средств от экологического сбора в бюджетную систему Российской Федерации.

<sup>13</sup> Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 // Сайт СПЧ: <http://www.president-sovet.ru/files/cf/41/cf412c365a32afdcaeb864efc7a46540.pdf>

## Ответственность за РОП

Ответственность за несданную отчетность по РОП отсутствует в КоАП			
Штрафные санкции за несданную отчетность (неуплату) по РОП			
Швейцария	Уплата в двойном размере	Германия	Штраф
Финляндия	Штраф	Австрия	Уплата в двойном размере
Дания	Штраф/ тюремный срок	Франция	Штраф/ тюремный срок
Бельгия	Штраф	Великобритания	Штраф
Нидерланды	Штраф/ тюремный срок	Чехия	Штраф
		Россия	Ничего

Источник: Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.18 г.<sup>14</sup>

Денежные средства, собранные в рамках администрирования экологического сбора, являются целевыми, и их расходование возможно в рамках реализации государственных программ Российской Федерации в форме субсидий субъектам Российской Федерации. Приоритетными направлениями расходования средств экологического сбора являются:

- выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора;
- подготовка проектной документации;
- строительство, реконструкции, технического перевооружения объектов обработки, утилизации отходов.

Большим упущением является отсутствие в списке приоритетных направлений научных исследований, разработки новых технологий и внедрение систем раздельного сбора отходов.

Расширенная ответственность производителей и импортеров за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства, (экологический сбор) неэффективно работает в сегодняшнем виде. Низкие нормативы утилизации и ставка экологического сбора не покрывают и 50% себестоимости переработки. Реальных переработчиков данная мера не стимулирует, и отрасль переработки на данный момент функционирует как «отрасль

<sup>14</sup> Специальное заседание СПЧ «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами» от 17.07.2018 // Сайт СПЧ: <http://www.president-sovet.ru/files/78/d5/78d5bae7d15e661b51c238e3d3c9c758.pdf>

талонов и справок», выдаваемых организациями, на самом деле не осуществляющими переработку отходов, а являющимися владельцами лицензий.

Кроме того, сейчас государственным распорядителем бюджетных средств (ГРБС) экологического сбора является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в функции которого входит регулирование отходов в части охраны окружающей среды. Таким образом, распределение средств, полученных от экологического сбора, осуществляется с точки зрения снижения негативного воздействия на окружающую среду, а не с точки зрения эффективности технологических решений. Хотя суть экологического сбора – это, в первую очередь, утилизация товаров, потерявших потребительские свойства. Именно эту ответственность оплачивают производители и импортеры. В этой связи более логичным представляется направлять экологический сбор в приоритетном порядке на развитие технологий утилизации и строительство инфраструктуры для переработки, и только в том числе – с учетом снижения негативного воздействия на окружающую среду.



### 2.3.3. Развитие «зеленых» финансовых инструментов



Сегодня возможно отметить положительную тенденцию к совершенствованию и систематизации законодательства в области государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Развитие этого взаимодействия положительно скажется на притоке инвестиций и новейших технологий в отрасль. Преимуществом государственно-частного партнерства является повышение эффективности проектов, улучшение качества работ и услуг.

Самой распространенной в Российской Федерации формой государственно-частного партнерства является концессия.

В сфере обращения с отходами в Российской Федерации заключено 15 концессионных соглашений в 13 субъектах РФ. Общий объем инвестиционных обязательств составляет 26 млрд рублей.

Соглашения заключены в Нижегородской, Саратовской, Челябинской, Свердловской, Воронежской, Ростовской, Новосибирской, Вологодской, Мурманской, Архангельской областях, в Республике Чувашия, Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском автономном округе.

Еще одной формой взаимодействия государства и бизнеса являются «зеленые» облигации<sup>15</sup>. Облигации позволят снизить нагрузку на федеральный и региональные бюджеты и целенаправленно направлять средства на поддержку проектов по развитию отходоперерабатывающей отрасли. Данная практика активно используется в создании предприятий по переработке отходов во Франции и Великобритании<sup>16</sup>.

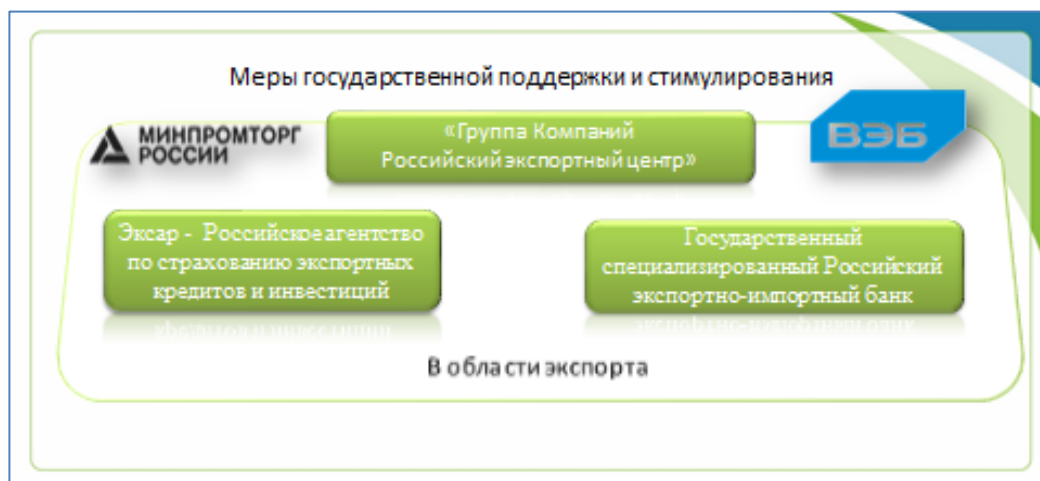
#### *2.3.4. Финансовые меры государственной поддержки и стимулирования обеспечения переработки твердых коммунальных отходов*

На сегодняшний день в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации действуют общие меры государственной поддержки и стимулирования промышленности, которые необходимо распространить на промышленность переработки отходов.



<sup>15</sup> Материалы Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру

<sup>16</sup> Какое будущее ждет рынок зеленых облигаций // Forbes, 26.09.17: <http://www.forbes.ru/kompanii/350575-trava-u-doma-kakoe-budushchee-zhdet-rynok-zelenyh-obligaciy>



Специализированных отраслевых мер в области обращения с отходами сегодня в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации нет.

В открытых источниках не найдены примеры субсидирования участников отрасли обращения с отходами. Опросы отраслевого сообщества показали, что троим участникам отрасли была предоставлена компенсация затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, одному предоставлен льготный заем из средств Фонда развития промышленности.

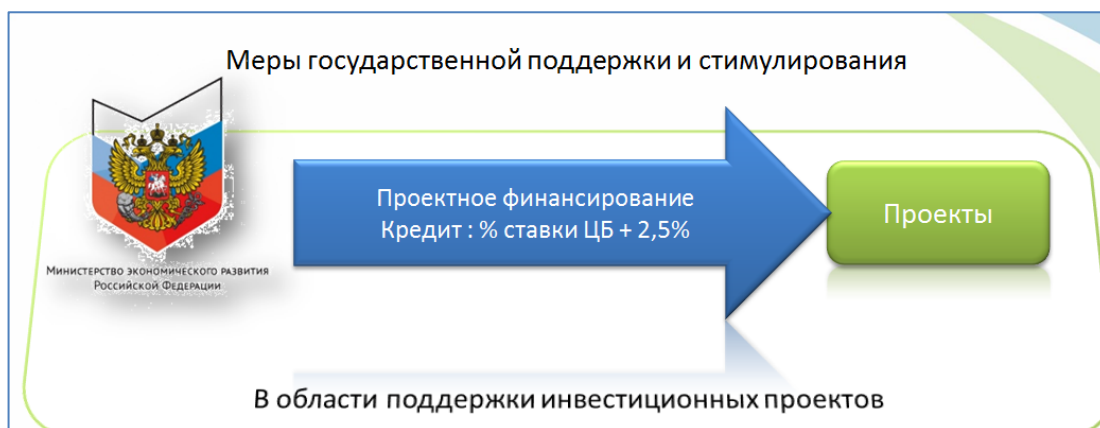
Также финансовые меры поддержки и стимулирования обеспечения переработки твердых коммунальных отходов может оказывать Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ».

Известно о подписанных с субъектами Российской Федерации соглашениях, но в открытых источниках нет информации о получении субсидий на проекты. Объектов пока нет.



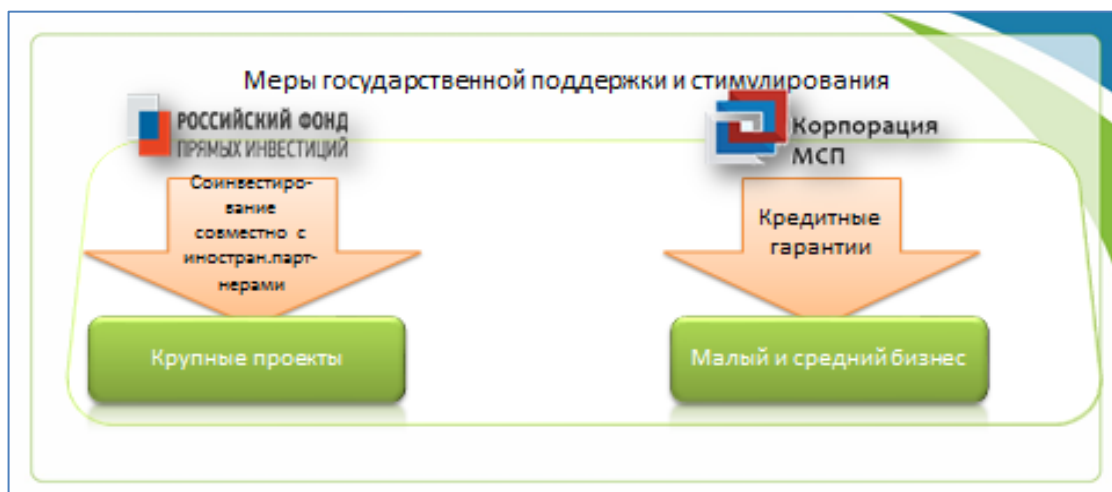
Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации были отобраны для субсидирования проекты в области обращения с отходами из 32 субъектов Российской Федерации. Однако проверки Счетной палаты Российской Федерации выявили нарушения<sup>17</sup>. Объектов пока нет.

Министерство экономического развития Российской Федерации также может предложить общую меру поддержки и стимулирования.



По открытым источникам проектов, получивших эту господдержку в области обращения с отходами, на сегодняшний день нет.

Также участникам рынка доступны меры поддержки от РФПИ и Корпорации МСП.



Корпорация МСП заявила о двух проектах в области обращения с отходами.

<sup>17</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ показателей, характеризующих результативность отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, направленных на обеспечение экологически безопасного обращения с твердыми коммунальными отходами и восстановление нарушенных естественных экологических систем, в 2016-2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации) // Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 мая 2018 года № 25К (1246): <http://audit.gov.ru/upload/iblock/085/08598c6547998bffc06b6e8d60d042bb.pdf>



### *2.3.5. Укрупненные выводы анализа финансовых мер обеспечения переработки твердых коммунальных отходов*

Установленная стоимость услуг и тарифы региональных операторов в большинстве субъектов Российской Федерации установлены без учета тарифов подрядчиков (инвесторов, концессионеров, которые возникнут), с которыми региональные операторы будут заключать договоры. Это приведет к тому, что региональные операторы, уже имеющие установленную стоимость своих услуг, будут снижать издержки своей деятельности за счет операторов, что в свою очередь приведет к применению дешевых технологий и невозможности развиваться высокотехнологичным производствам.

Региональные энергетические комиссии отдельных субъектов Российской Федерации, не углубляясь в экономические расчеты, выполняют негласную установку «ни в коем случае не повышать тарифы» и отказывают операторам в повышении тарифа, (часто оперируя относительными цифрами (повышение на 100%), хотя в абсолютных цифрах это повышение на 50-100 рублей на человека, что несущественно в общей квитанции на оплату коммунальных услуг. Такие условия не позволят построить высокотехнологичную инфраструктуру обращения с отходами.

Согласно экспертным оценкам, ликвидация возможности самостоятельно реализовывать расширенную ответственность производителей можеткратно или даже на порядки увеличить поступление средств от экологического сбора в бюджетную систему Российской Федерации.

Мера так называемой расширенной ответственности производителей и импортеров за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства, (экологический сбор) не эффективно работает в сегодняшней конструкции. Из-за низких нормативов утилизации и ставок экологического сбора, не покрывающих 50% себестоимости переработки. Реальных переработчиков данная мера не стимулирует и отрасль переработки по сути на данный момент функционирует как «отрасль талонов и справок» выдаваемых организациями, на самом деле не осуществляющими переработку отходов, а являющимися владельцами лицензий.

В Российской Федерации сегодня отсутствует система верификации и поддержки зеленых финансовых инструментов, которые в достаточно большом объеме используются экономикой других стран.

На сегодняшний день информация о полученных мерах государственной поддержки достаточно непублична, и по данным открытых источников, несмотря на предлагаемые государством меры поддержки и стимулирования объектов, построенных и введенных в эксплуатацию с использованием этих мер, нет.

### *2.3.6. Предложения*

#### *2.3.6.1. В части стимулирования переработки отходов и вовлечения вторичных ресурсов в экономику страны*

В сложившейся ситуации представляется целесообразным объединить утилизационный сбор и экологический сбор. По сути они выполняют одинаковые функции – компенсация затрат на утилизацию.

- Экологический сбор переименовать в утилизационный.
- Сделать ГРБС (государственным распорядителем бюджетных средств) утилизационного (экологического) сбора Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.
- Средства утилизационного (экологического) сбора в приоритетном порядке направить на строительство инфраструктуры и развитие технологий обработки, утилизации и обезвреживания, но не на строительство инфраструктуры сжигания (сжигание в принципе противоречит заявленным целям расширенной ответственности производителей – переработке произведенных отходов).

Предлагается также повысить ставки экологического сбора до такого уровня, когда компаниям-производителям будет выгоднее самостоятельно обеспечивать утилизацию своих товаров, в том числе тары и упаковки, вплоть до отказа от их производства.

Создать в рамках импортозамещения отрасль по производству оборудования по глубокой сортировке и переработке отходов производства и потребления. Создать условия для производства высокотехнологичной продукции на этом оборудовании в рамках рециклинга отходов.

Разработать систему сбора экологических платежей в рамках реализации расширенной ответственности производителей, позволяющую аккумулировать и расходовать средства целевым образом во избежание субсидирования менее приоритетных направлений обращения с отходами за счет более приоритетных.

Увеличить санитарно-защитную зону объектов захоронения отходов и объектов мусоросжигательных заводов от 10 до 20 км от населенных пунктов.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

- предусмотреть лизинговые услуги для приобретения современных экологических технологий, техники (оборудования) по обращению с отходами для хозяйствующих субъектов;
- понизить ставки и предоставлять долгосрочные кредиты на приобретение оборудования по переработке отходов для хозяйствующих субъектов;
- разработать отраслевые меры государственной поддержки и стимулирования





Особо важным считаем обеспечить реализацию Стратегии по развитию промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, в том числе следующие пункты:

- создание национальных и межгосударственных стандартов, технических регламентов для оборудования по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, а также продукции, изготовленной из вторичного сырья;
- внесения изменений в нормативные правовые акты о федеральном статистическом наблюдении, включая утверждение новых форм федерального статистического наблюдения и (или) дополнение действующих форм с учетом показателей отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- мониторинг развития отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- формирование перечня и состава мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов в целях стимулирования увеличения объемов обработки, утилизации и обезвреживания отходов, а также производства продукции из вторичного сырья и отходов, модернизации соответствующих производств, осуществления разработки и внедрения ресурсосберегающих технологий, высокотехнологичных видов оборудования, техники и технологий в отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- подготовка специальных отраслевых нормативных документов по созданию и развитию отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- создание и ежегодное пополнение на основе мониторинга развития отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов государственной интегрированной информационной системы управления отходами и вторичными ресурсами, включающей информацию о внутриотраслевых потоках вторичного сырья и отходов, об используемых наилучших доступных и перспективных технологиях, технических средствах, оборудовании, о показателях производства и продвижения на рынок конечной продукции, сырья и материалов, а также изделий из отходов, о

размещении и перспективном развитии инфраструктуры отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;

- разработка предложений по организации системы эффективного регулирования и управления отраслью промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов с использованием правовых, организационных и экономических механизмов и внедрение данной системы;
- подготовка рекомендаций по формированию на региональном и местном уровнях замкнутых циклов обращения с отходами с учетом комплекса мероприятий по реализации;
- поэтапное размещение, проектирование и строительство объектов промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Центральному Банку Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, другими заинтересованными министерствами и ведомствами с целью привлечения инвестиций в проекты экологической направленности поддержать инициативу экспертных и общественных организаций по созданию в России независимой национальной системы верификации и сертификации финансовых инструментов устойчивого развития, включая «зеленые облигации», а также по организации системного взаимодействия национальной системы верификации зеленых финансовых инструментов с аналогичными международными организациями.

Поэтапно осуществить перевод услуги захоронения отходов в государственную услугу.

### *2.3.6.2. В части инновационного развития системы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными*

#### ***Экотехнопарки***

Необходимо развивать сеть экотехнопарков - объединенные энергетическими и взаимозависимыми материально-сырьевыми потоками и связями объекты, включающие в себя здания и сооружения, технологическое и лабораторное оборудование, используемые в деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающие их непрерывную переработку и производство на их основе промышленной продукции, а также осуществление научной, исследовательской и (или) образовательной деятельности.

Автономные, находящиеся в удаленности от поселений объекты создаются с целью сэкономить деньги не только инвесторам, но и населению – на платежах за коммунальную услугу по обращению с отходами и на стоимости конечной продукции на полках.

Основная цель формирования сети экотехнопарков в рамках создания отходоперерабатывающей отрасли – снижение количества полигонного захоронения отходов и повешения уровня используемого вторичного сырья в производственном

процессе. Также сеть позволит снять социально-экологическую напряженность за счет ликвидации полигонов и несанкционированных свалок.

Настоящая Стратегия Министерства промышленности и торговли Российской Федерации направлена на формирование и перспективное развитие новой отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, объединяющей в своей инфраструктуре:

- хозяйствующие субъекты, реализующие деятельность по созданию, производству и выпуску техники, технологий, установок, оборудования для обработки, утилизации и обезвреживания отходов;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские организации, учреждения, занятые в сфере разработки инновационных технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания отходов;
- хозяйствующие субъекты одной или нескольких отраслей экономики, осуществляющие деятельность в области обработки, утилизации и обезвреживания отходов, производства продукции из вторичного сырья.

Для привлечения инвесторов в такие предприятия Министерство промышленности и торговли Российской Федерации планирует предоставление господдержки. Вероятнее всего, речь идет о субсидировании процентных ставок по кредитам на оборудование. Кроме того, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации может субсидировать и часть прямых затрат на строительство таких предприятий.

Производители товаров из вторичных отходов, в свою очередь, получают постоянный спрос на продукцию, к примеру, на минеральные добавки для строительных материалов и биокомпост.

Расположение и размер экотехнопарков позволят использовать соседним субъектам Российской Федерации их инфраструктуру.

Есть положительные примеры реализации Стратегии, где региональные власти вместе с бизнесом борются с экологической проблемой. В Архангельской области уже создается региональный экотехнопарк. В него войдут современный мусоросортировочный комплекс, установка по обезвреживанию и утилизации отходов, полигон и площадка биокомпостирования. Данные меры позволят вывести уровень переработки отходов на 60% от общего количества образующихся в субъекте отходов.

### *2.3.6.3. В части системы управления для обеспечения эффективности мер по переработке твердых коммунальных отходов*

#### **Создание компании с государственным участием в форме публично-правовой компании**

Приходится констатировать, что, несмотря на принятые меры, направленные на экономическое стимулирование отрасли обращения с отходами, создание новых объектов для обработки и утилизации отходов практически не началось, а там, где запланировано такое строительство, зачастую не предусмотрены высокотехнологичные решения, повышающие производительность труда и экономическую эффективность.

Субъекты Российской Федерации (как ранее муниципалитеты) не справились с полномочиями. Возникает напряжение между соседними регионами, когда жители протестуют против ввоза и захоронения на их территории отходов из соседнего региона. Бизнес экономит, люди не верят в правильность решений коммерсантов и хотят государственных гарантий на право жить в благоприятной экологической обстановке.

Инфраструктура по обращению с отходами сейчас не создается ни государством, ни бизнесом. Идет незаконное размещение отходов без контроля по качеству и количеству. Протесты населения против любого строительства объектов приводят к политически окрашенным митингам.

Сложившаяся ситуация требует взять все полномочия, а также исполнение функций по организации обращения с отходами и вторичными ресурсами на федеральный уровень.

Для решения проблем переходного периода и дальнейшей стабильной работы отрасли обращения с отходами, в качестве путей выхода из ситуации представляется целесообразным создать публично-правовую компанию - некоммерческую организацию, наделенную функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющую свою деятельность в интересах государства и общества.

К задачам такой компании могут быть отнесены:

- подготовка предложений по гармонизации законодательства;
- выработка предложений по унификации, стандартизации и эффективности деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов и развитию рынка вторичных ресурсов;
- оказание услуг по обращению с отходами;
- функции единого оператора реализации ответственности импортеров и производителей по использованию экологического и утилизационного сборов;
- функции федерального концедента;
- экологическое просвещение населения;
- оказание услуг по захоронению отходов производства и потребления;

- стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности в области обращения с отходами;
- ликвидация накопленного экологического ущерба, рекультивация объектов размещения отходов.

Публично-правовая компания организует создание нескольких десятков крупных экотехнопарков, предусмотренных Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, разработанной Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и утвержденной Правительством Российской Федерации 25 января 2018 года, вне населенных территорий, что позволит ускорить развитие промышленного потенциала России по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов и вовлечению вторичных материальных ресурсов в хозяйственный оборот. Создавать объекты необходимо на внеселитебных малонаселенных территориях, с санитарно-защитной зоной объектов от 10 до 20 км от жилья.

Законом о публично-правовых компаниях предусмотрен особый порядок ведения отчетности в этих организациях. Годовые отчеты компании будут направляться на рассмотрение Президенту Российской Федерации, в Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации и Общественную палату Российской Федерации.

Необходим пересмотр территориальных схем по обращению с отходами с целью укрупнить объекты, сделать их межрегиональными, в форме экотехнопарков, предусмотренных Стратегией Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Финансирование этой деятельности может осуществляться за счет средств экологического и утилизационного сборов, уплачиваемого импортерами и производителями за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства, платы за негативное воздействие на окружающую среду, тарифов населения, продажи вторресурсов и продукции из них.

Для реализации таких проектов необходимы значительные финансовые ресурсы, поэтому необходимо привлечь институциональных инвесторов, для чего Публично-правовой компании могут быть переданы функции «федерального» концедента.

По мере строительства инфраструктуры переработки отходов и вторресурсов сделать захоронение отходов государственной функцией, которую передать Публично-правовой компании. Необходимо будет максимально увеличить тариф на захоронение, увеличить плату за негативное воздействие на окружающую среду, ввести в нее коэффициент экологической напряженности, чтобы было выгоднее направлять отходы на переработку, а не на захоронение.

Развитие технологий и производство оборудования обращения с отходами можно осуществлять, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, на предприятиях оборонно-промышленного комплекса, в рамках диверсификации.

Преимущества:

- Публично-правовая компания сможет гармонизировать законодательство;

- обращение со всеми классами отходов будет осуществляться по единым требованиям;
- денежные средства утилизационного и экологического сборов будут расходоваться под государственным надзором, часть из них сформирует заказ для оборонно-промышленного комплекса;
- обеспечен контроль за экологической безопасностью.

Вторичные ресурсы являются ценным сырьем, как нефть и газ, и хотя бы на переходный период обращение с ними должно быть государственной функцией.

По истечении переходного периода Публично-правовую компанию можно будет акционировать.

Также Общественная палата Российской Федерации предлагает приоритетный проект «Ресурсосбережение». Это вовлечение во вторичный оборот отходов для изготовления готовой продукции. Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерством промышленности и торговли Российской Федерации создана совместная рабочая группа, которой предстоит выработать консолидированный подход по обеспечению мер переработки твердых коммунальных отходов.

Обеспечить порядок в сфере обращения отходов и эффективность мер по их переработке возможно только путем перевода услуг захоронения отходов в государственную услугу.


Государство в данном случае может являться более надёжным гарантом эффективной реализации «мусорной» реформы. Именно поэтому Общественная палата Российской Федерации предлагает национализировать полигоны.

Предложения ОП РФ:

- ▶ Вторичные ресурсы необходимо вовлекать в хозяйственный оборот и производственные процессы, для этого необходимо строительство высокотехнологичных объектов по переработке отходов - экотехнопарков.

**Представляется целесообразным:**

- ▶ Создание компании с государственным участием с функциями единого координационного центра по обращению с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами.
- ▶ Перевод услуг захоронения отходов в государственную услугу.
- ▶ Сформировать национальный приоритетный проект Ресурсосбережение.



Общественная палата  
Российской Федерации  
PUBLIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

Для преодоления кризиса системы обращения с отходами и создания системы управления отходами необходимо:

- Органам власти в регионах и на местах – наладить диалог с жителями, обеспечить репрезентативность учета мнений.
- Изменить существующие территориальные схемы обращения с отходами с учетом особенностей территорий и мнения населения.
- Помимо этого, обеспечить в схемах возможность развития, в том числе технологического и культурного.
- Наладить систему экологического просвещения.
- Обеспечить систему переработки отходов (в том числе госзаказ на произведенную из вторичных ресурсов продукцию).

### 3. Предложения по обеспечению учета мнения граждан при строительстве и эксплуатации объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов

Процедуры и механизмы по работе обратной связи вокруг строительства или расширения объектов по обращению с отходами должны быть максимально прозрачными и открытыми для того, чтобы исключать возможность злоупотребления, манипулирования и продавливания решения в обход населения.

#### 3.1. Меры по обеспечению обратной связи

Существующие меры по обеспечению обратной связи не работают и не устраивают граждан. Это показывают как прошедшие митинги в ряде регионов, так и обращения, поступившие на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации, и анкетирование участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации.

Сегодня учет мнений граждан при строительстве или расширении объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами закреплен в ряде законов:

- в Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
- в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- в Федеральном законе от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части 4 статьи 13.3 закреплено обязательное общественное обсуждение территориальной схемы). Однако сама процедура общественного обсуждения должна быть прописана в Постановлении Правительства Российской Федерации «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем»<sup>18</sup>. 12 марта 2018 года Постановление получило отрицательную оценку регулирующего воздействия. Это означает, что **в регионах общественное обсуждение территориальных схем не ведется**;
- В Федеральном законе от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

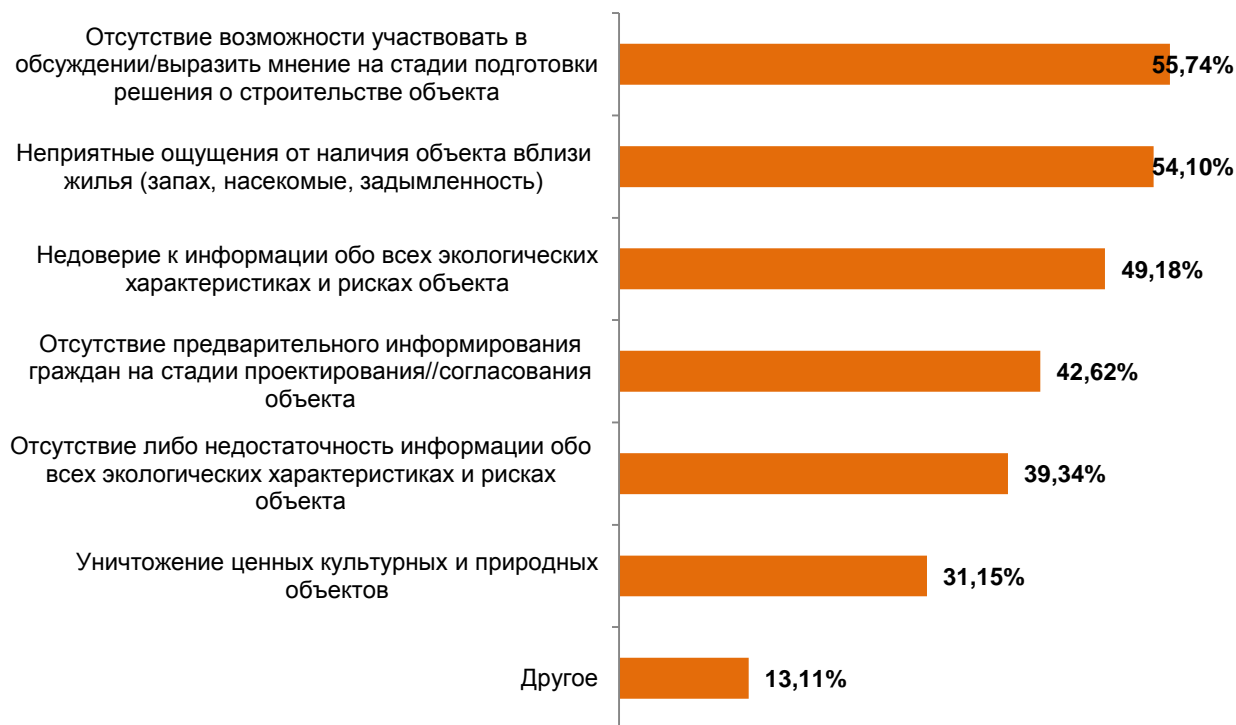
Обращения граждан на горячую линию и анкетирование участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации показывают, что отсутствие взаимодействия с населением со стороны власти, невозможность высказаться и неуверенность, что слова будут услышаны, недоверие к информации обо всех экологических характеристиках и рисках объекта являются основными причинами недовольства граждан.

---

<sup>18</sup> Об утверждении правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и правил ведения их реестра // <http://regulation.gov.ru/projects#npa=77434>



**По Вашему мнению, что является *основной* причиной недовольства граждан относительно объектов по обращению с отходами?  
(можно было дать не более трех ответов)**



Обратившиеся на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации и участники публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации отмечали, что столкнувшись с проблемой расширения или строительства объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами, они не могут понять, с каких шагов нужно начинать взаимодействие с органами власти и бизнесом для донесения своей позиции. Большое количество курирующих тему органов власти, недостаточная осведомленность граждан о закрепленных в законодательстве правах и каналах обратной связи осложняет взаимодействие власти и общества.

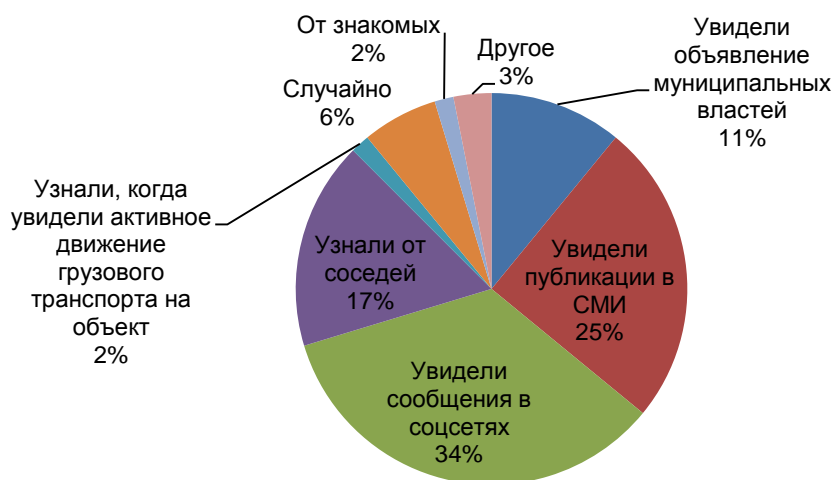
91% опрошенных участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации считают предоставляемую органами власти информацию о начале строительства / расширении объектов по обращения с отходами недостаточной.

**Считаете ли Вы достаточной предоставляемую органами власти информацию о строительстве/расширении объекта по обращению с отходами в Вашем районе?**



Основными каналами информирования для граждан являются сообщения в социальных сетях (об этом говорят 33% опрошенных), публикации в СМИ (24% опрошенных), соседи (17% опрошенных) и лишь затем – органы власти (11% опрошенных).

**Как Вы узнали о начале строительства/расширении объекта по обращению с отходами?**



Многие обратившиеся на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации подчеркивали, что активные строительные работы на планируемых к строительству объектах по обращению с отходами начинаются еще до проведения общественных слушаний.

Фактически граждане узнают о строительстве объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами, когда инвестор уже получил в органах власти разрешение на строительство. Это вызывает большое недовольство со стороны граждан.

Кроме того, для граждан и экологов остается недоступной большая часть информации о конструкторских особенностях объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами. Например, ссылаясь на Федеральный закон № 98-ФЗ от 29 июля 2004 года «О коммерческой тайне», застройщики планируемых к строительству объектов по обращению с отходами отказываются предоставлять конструкторскую документацию, даже после судебного решения. Без данной информации экологи и граждане остаются в неведении о том, какой конкретно объект будет функционировать рядом с их местом проживания. Поскольку объекты по обращению с твердыми коммунальными отходами относятся к объектам первого класса опасности, целесообразно предоставлять гражданам всю необходимую информацию. При этом информация, действительно относящаяся к коммерческой тайне (имена собственные, цены и т.п.), должна удаляться из публичного документа.

Сегодня всем недовольным гражданам предлагают обращаться в суды. Однако суды могут длиться годами, и все это время стройка на объекте будет продолжаться.

В ходе публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации представители инициативных групп граждан отмечали, что острой проблемой является отсутствие достоверной информации о состоянии окружающей среды вокруг объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В целях повышения информационной открытости органов власти рекомендуем:

- Разработать единый пошаговый алгоритм взаимодействия власти и граждан, столкнувшихся с проблемой работы, расширения или строительства объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами. В нем должно быть понятным языком описано в какие органы власти и по каким вопросам могут обращаться граждане, что нужно делать, если ответ их не устраивает; какую информацию граждане имеют право получить, а какую – нет и почему. Данный алгоритм должен быть размещен на главной странице сайтов всех органов власти, курирующих тему обращение с твердыми коммунальными отходами.
- Разработать систему заблаговременного информирования граждан (еще на предпроектных стадиях) о предстоящем строительстве или расширении объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами.
- Вся информация, которая предоставляется на государственную экологическую экспертизу (особенно проектная документация, как минимум в части, являющейся экологически значимой информацией), должна быть размещена в должном правовом статусе в открытом доступе на сайте Росприроднадзора. Для этого необходимо внести соответствующие поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации.
- В проблемных регионах, особенно в Московской области, необходимо:
  - создать на сайте региональной администрации ресурс (или отдельные сайты) для онлайн-трансляции мониторинга атмосферного воздуха, состояния почвы и воды около каждого объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами;
  - создать систему оповещения граждан о неблагоприятных условиях нахождения на улице через СМИ, социальные сети, СМС.

Самым доступным каналом информирования граждан по вопросу строящегося / расширяющегося объекта по обращению с отходами, по мнению 58,7% опрошенных участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации, являются публичные слушания или сход граждан по вопросу строящегося объекта. Однако эффективно работающим данный канал информирования признают только 16,7% опрошенных, и это самая высокая оценка эффективности в сравнении с другими каналами информирования.

**В каких видах Вам доступна сейчас информация о строящемся/расширяющемся объекте по обращению с отходами на территории Вашего района?**



### Оцените, пожалуйста, эффективность каналов информирования



Общественные слушания на сегодняшний день являются единственным способом прямого обсуждения между властью и обществом. На этом фоне странно выглядят предложения заменить общественные обсуждения проектов создания объектов ТКО на решение специальной комиссии<sup>19</sup>.

К сожалению, в некоторых регионах местные власти не уделяют должного внимания или вовсе игнорируют процедуру общественных слушаний. Некоторые участники рынка также стремятся избежать прямого взаимодействия с обществом и прибегают к различным уловкам: арендуют маленький зал, который не в состоянии поместить всех желающих принять участие в слушаниях, приглашают подставных лиц, отключают микрофоны, заглушают выступления активистов криками толпы, фабрикуют положительные заключения и т.п.

Подотчётность региональных операторов только региональным властям осложняет взаимодействие с органами местного самоуправления и населением. Муниципалитет никак не может повлиять на строительство частного объекта по обращению и утилизации отходов.

Институт публичных слушаний по строительству объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами нуждается в доработке и совершенствовании.

Вопросы расположения полигонов, мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов должны решаться в ходе публичных слушаний **проектов** строительства. Данная процедура должна проводиться до подачи документов на

<sup>19</sup> Столичному мусору отмерили семь лет // Газета «Коммерсантъ» №103 от 18.06.2018, стр. 1: <https://www.kommersant.ru/doc/3661327>

согласование в государственные органы. Для начала необходимо оценить саму возможность размещения соответствующего производства, его тип и определить критерии, которым оно должно соответствовать. Если объект не соответствует критериям, необходимо отправлять его на доработку либо отклонять.

Сегодня выстроено много административных барьеров для людей, желающих участвовать в решении мусорной проблемы. Начиная с проблемы информированности, когда человек, столкнувшийся со строительством полигона или мусоросжигательного завода рядом со своим домом, просто не знает, куда обращаться. Местные власти и общественные организации чаще всего пассивны и не информированы в вопросе, а иногда и вовсе настроены против граждан. Система общественных слушаний по вопросам перевода земли и проектам строительства объектов обращения с отходами работает на максимальное ограничение числа участников – людей попросту не информируют о проводимых мероприятиях, приводя на них ангажированных, подсадных участников. Независимо от результатов слушаний принимаются разрешительные решения, и застройщик, и заказчик получают возможность и дальше не обращать внимания на общественное мнение.

Ярким примером описанных выше проблем стали публичные слушания по оценке воздействия на окружающую среду планируемого мусоросжигательного завода близ п. Осиново (Республика Татарстан), которые прошли 28 июня 2018 года. Для участия в слушаниях было подано 1200 заявок, однако для слушаний был арендован зал на 350 человек. Остальных участников слушаний не пустили в зал. Граждане требовали внести изменения в регламент и избрать новую комиссию для проведения публичных слушаний, однако в ходе их выступления был отключен микрофон. В результате разгневанные граждане приняли акт, в котором не признали слушания состоявшимися. Однако согласно официальному протоколу слушания признаны состоявшимися<sup>20</sup>. 23 июня 2018 года Депутаты Осиновского сельского поселения приняли решение внести изменения в карту градостроительного зонирования, т.е. землю, где планируется строительство мусоросжигательного завода, перевели из сельскохозяйственной зоны в промышленную<sup>21</sup>.

В целях совершенствования института публичных слушаний предлагаем:

Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть возможность проведения публичных слушаний проектов строительства полигонов, мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов;
- закрепить обязательный учет решений публичных слушаний при строительстве, расширении, эксплуатации объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию твердых коммунальных отходов;

---

<sup>20</sup> Господа Соврамши. Чиновники подделали протокол и заключение общественных слушаний по МСЗ в Осиновском // Activica.org, 04.07.2018: <http://activica.org/blogs/view/id/5233/title/gospoda-sovramshi-chinovniki-poddelali-protokol-i-zaklyuchenie-obshchestvennyh-slushaniy-po-msz-v-osinovskom>

<sup>21</sup> В Татарстане землю под МСЗ перевели из сельскохозяйственной зоны в промышленную — официально // Реальное время, 24.07.2018: <https://realnoevremya.ru/news/106964-zemlyu-pod-msz-pereveli-iz-selskohozyaystvennoy-zony-v-promyshlennuyu-oficialno>

- законодательно обозначить меры ответственности должностных лиц за отсутствие широкого информирования граждан о предстоящем строительстве объектов по утилизации твердых коммунальных отходов; за ненадлежащее проведение публичных слушаний и игнорирование решений публичных слушаний и общественной экологической экспертизы; за несоблюдение мер по работе обратной связи;
- расширить список тем, по которым проводятся общественные слушания (например, территориальные схемы и внесение изменений в территориальные схемы, при переводе земель в категорию 12.2<sup>22</sup>);
- ввести обязательную государственную экологическую экспертизу проектов территориальных схем, включить их в перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня;
- рассмотреть возможность проведения схода граждан и референдума как инструмента непосредственного учета мнений граждан по вопросу строительства объекта по обращению с отходами.

Обращение в органы власти является одним из инструментов донесения гражданами своей позиции и недовольства.

96,3% опрошенных участников публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации участвовали в коллективном обращении в органы власти и 89,13% самостоятельно направляли обращение в органы власти.

В ходе публичных мероприятий Общественной палаты Российской Федерации граждане выражали недовольство закрепленной в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» нормой о невозможности повторного обращения в орган власти по одному и тому же вопросу, если ответ уже получен. Однако следует понимать, что повторенное обращение граждан является следствием неудовлетворенности гражданина, полученным от органа власти ответом.

Для снижения уровня напряженности социального конфликта вокруг объекта по обращению с отходами предлагаем рассмотреть возможность проведения повторных общественных слушаний и экологической экспертизы с участием граждан в случае накопления в органах власти критической массы обращений граждан по одному и тому же объекту (например, более 500 обращений).

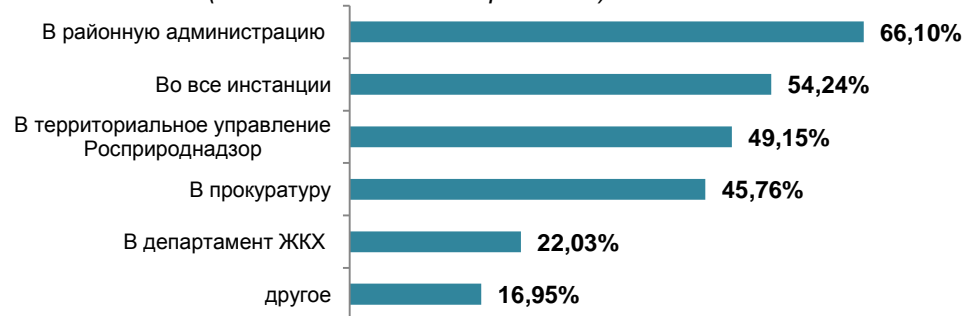
---

<sup>22</sup>Размещение, хранение, захоронение, утилизация, накопление, обработка, обезвреживание отходов производства и потребления, медицинских отходов, биологических отходов, радиоактивных отходов, веществ, разрушающих озоновый слой, а также размещение объектов размещения отходов, захоронения, хранения, обезвреживания таких отходов (скотомогильников, мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, полигонов по захоронению и сортировке бытового мусора и отходов, мест сбора вещей для их вторичной переработки)

**Какие действия лично Вы предпринимали, чтобы донести до органов власти свое недовольство?**  
(любое количество вариантов)



**В какие инстанции направляли обращения?**  
(любое количество вариантов)



В связи с этим рекомендуем Правительству Российской Федерации:

- запустить единый портал по работе с обращениями граждан по проблемам работы, строительства или расширения объектов по обращению с отходами;
- совместно с Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и ОНФ проработать вопрос о создании государственно-общественной системы мониторинга ситуации с образованием и утилизацией отходов, включая сбор показателей состояния почвы, воды и воздуха рядом с полигонами, а также предприятиями по термическому обезвреживанию или переработке твердых коммунальных отходов;
- обеспечить открытый доступ к результатам исследований по оценке влияния на окружающую среду и иной информации (территориальным схемам, планам застройки) при строительстве и эксплуатации объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.



Региональным органам власти совместно с органами местного самоуправления:

- выпускать регулярные отчеты о проблемных объектах по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- организовывать встречи должностных лиц с населением по вопросу проблемных объектов твердыми коммунальными отходами;
- привлекать к участию в мероприятиях по теме объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами (особенно к общественным слушаниям) региональные общественные палаты и общественные советы в качестве субъектов общественного контроля.

Общественной палате Российской Федерации и региональным общественным палатам:

- для реализации учета мнения граждан при эксплуатации объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами один раз в месяц проводить на базе общественных палат регионов, столкнувшихся с «мусорными конфликтами», общественную приемную по вопросам, связанным с объектами ТКО. Для участия в общественной приемной привлекать представителей профильных министерств и ведомств, органов контроля и надзора и региональных операторов;
- инициировать формирование общественных советов при региональных операторах;
- обеспечить вхождение в Координационный совет Общественной палаты Российской Федерации по экологической безопасности граждан руководителей ответственных общественных советов, министерств, ведомств и органов надзора и контроля.

### **3.2.Общественный экологический контроль**

1 января 2018 года вступили в силу поправки в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», благодаря которым появились общественные инспекторы по охране окружающей среды. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии № 403 от 12 июля 2017 года «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» вступил в действие 5 марта 2018 года.

В отличие от Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», общественный экологический контроль характеризуется особым субъектным составом: граждане, общественные объединения и некоммерческие организации.

Однако порядок и особенности осуществления общественного экологического контроля в законодательстве не регламентированы. Это позволило субъектам Российской

Федерации сформировать собственные законодательные подходы к регулированию отношений в сфере осуществления общественного экологического контроля<sup>23</sup>.

Экологическое законодательство сейчас не определяет конкретные формы общественного экологического контроля, предусматривая возможность участия общественности в принятии экологически значимых решений при проведении оценки воздействия на окружающую среду, общественной экологической экспертизы. Общественный экологический контроль осуществляется также при реализации гражданами и общественными объединениями права на получение своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране, при обращении в органы государственной власти, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, при предъявлении в суд исков о возмещении вреда окружающей среде.

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» возлагает на органы государственной власти, органы местного самоуправления обязанность рассмотреть результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды. Однако форма документа, содержащего результаты такого контроля, законодателем не определена.

Институт общественного контроля – важный шаг на пути организации прозрачной общественной природоохранной деятельности, поскольку сегодня в сфере экологии и на теме мусора нередко пытаются спекулировать так называемые псевдоэкологи – организации, занимающиеся зарабатыванием денег на теме экологии, а не защищающие интересы общества.

Институт общественного контроля нуждается в расширении и популяризации. Сегодня работают 111 общественных экологических инспекторов:

- в ЦФО – 73 инспектора;
- в ПФО – 11 инспекторов;
- в ЮФО – 11 инспекторов;
- в СЗФО – 8 инспекторов;
- в СКФО – 3 инспектора;
- в СФО – 3 инспектора;
- в УрФО – 2 инспектора;
- в ДФО – инспекторов нет.

---

<sup>23</sup>См.: Закон Белгородской области от 19 января 2000 г. N 87 «Об участии населения в охране общественного порядка и в охране окружающей среды на территории Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 1999. N 17; Закон Калужской области от 26 мая 2014 г. N 581-ОЗ «Об общественных советах при органах исполнительной власти Калужской области» // Весть. Документы. 2014. N 19; Закон Республики Дагестан от 26 февраля 2015 г. N 19 «Об общественном экологическом контроле» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2015. N 5. Ст. 178; и др.

Подробнее ознакомиться с работой общественных экологических инспекторов можно на сайте Центра ресурсного обеспечения общественных инспекторов по охране природы<sup>24</sup>.

Общественным палатам субъектов Российской Федерации рекомендуем рассмотреть возможность проведения мероприятий, направленных на популяризацию проектов подготовки общественных инспекторов в области экологии охраны окружающей среды и природопользования.

Общественным палатам субъектов Российской Федерации совместно с Общественной палатой Российской Федерации:

- принять участие в профессиональной подготовке общественных экологических инспекторов (в частности, обучить, как правильно оформлять нарушения);
- выработать единые методики деятельности, согласованной с деятельностью соответствующих государственных органов, осуществляющих управление в сфере природоохранной деятельности.

### 3.3. Экологическое просвещение

Сейчас в нашей стране отсутствуют **комплексная система экологического просвещения и социальная реклама**, стимулирующая ответственность потребителей за создаваемый мусор.

Акции в сфере экопросвещения проводят только подвижники-волонтеры, в большинстве своем не получающие никакой поддержки от государства. Более того, среди экоактивистов нередко встречается мнение, что если власти видят в волонтерах угрозу, например, мусоросжигательным предприятиям, то волонтерское движение попросту «глушится» и не получает больше возможности работать.

В целях повышения эффективности работы по преодолению экологического кризиса вокруг твердых коммунальных отходов следует создать разветвленную систему экологического просвещения населения с ранних лет, поддерживаемую государством. Граждане должны осознавать свою экологическую ответственность за производимый мусор и неправильную утилизацию отходов.

В связи с этим рекомендуем:

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации и региональным министерствам экологии:

---

<sup>24</sup> Центр ресурсного обеспечения общественных инспекторов по охране природы: <http://publicmonitoring.ru/>

- разработать систему экологического просвещения граждан с ранних лет (детского сада и школы);
- проводить постоянную разъяснительную работу в СМИ и Интернете о приоритетах государственной политики в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, о существующей системе утилизации и обезвреживания твердых коммунальных отходов в стране / в регионе.

Региональным органам власти совместно с органами местного самоуправления:

- включить вопросы формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в региональные и местные программы развития территорий;
- обеспечить повышение информированности населения по вопросу раздельного сбора твердых коммунальных отходов с помощью социальной рекламы, просветительских акций, публикаций в СМИ, а также размещение адресов существующих пунктов раздельного сбора отходов в СМИ;

Общественной палате Российской Федерации, общественным палатам субъектов Российской Федерации, НКО:

- следует активизировать работу по разработке просветительских программ, формирующих у населения экологическую культуру и экологическое мировоззрение; проявлять активную гражданскую позицию в решении экологических проблем, в том числе при обращении с отходами, принимать мотивированное участие в сохранении окружающей природы и нести ответственность за свои действия;
- популяризировать экологическое волонтерство;
- формировать позитивный имидж реформируемой отходоперерабатывающей отрасли;

СМИ:

- активнее популяризировать раздельный сбор мусора и ответственное отношение граждан к обращению с отходами.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1.** Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления от 07.12.2017



**СОВЕТ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО РАЗВИТИЮ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Старая пл., 4, г. Москва, 103132  
Тел: (495) 606-41-84, факс (495) 606-48-55  
E-mail: fedotov\_MA@gov.ru

«04» сентября 2017 г.  
№ АЧ-9-3491

Секретарю Общественной палаты  
Российской Федерации

В.А. ФАДЕЕВУ



Уважаемый Валерий Александрович!

Пунктом 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № Пр-2436, данным по результатам встречи Главы государства с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), состоявшейся 30 октября с.г., Общественной палате Российской Федерации совместно с Советом и ООД «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» рекомендовано в срок до 1 августа 2018 г. проанализировать эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представить предложения по обеспечению учета мнения граждан России при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов.

Совет уже длительное время ведет работу по данному направлению, по результатам чего был подготовлен доклад по вопросам обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления.

Направляем Вам упомянутый доклад и выражаем готовность к сотрудничеству в целях исполнения поручения Главы государства.

Приложение: 1 копия

С уважением,

Советник  
Президента Российской Федерации,  
Председатель Совета

М.Федотов





Совет при Президенте Российской Федерации  
по развитию гражданского общества и правам человека

## **ДОКЛАД**

**Совета при Президенте Российской Федерации  
по развитию гражданского общества и правам человека  
по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на  
охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при  
утилизации отходов потребления**

г. Москва

## Содержание

Введение .....	2
1. Современная ситуация и правовые основы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) .....	5
2. Технологические решения проблемы обращения с ТКО .....	15
3. Нарушения прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с ТКО .....	20
4. Рекомендации .....	37

## Введение

В Совет при Президенте Российской Федерации по правам человека и развитию гражданского общества (далее – Совет) поступают многочисленные обращения населения, связанные с существующей системой обращения с ТКО. Согласно данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, с 1 января 2017 г. до начала октября 2017 года в службу поступило более 17 тыс. жалоб граждан по вопросам обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО). Наибольшее возмущение вызывают планы строительства новых полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов.

В частности, граждан беспокоит потенциальное нарушение их прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья, создание дополнительной антропогенной нагрузки в местах их постоянного проживания и отсутствие объективной и полной информации о планах строительства потенциально экологически опасных промышленных объектов по обращению с ТКО.

В результате непрозрачной для населения деятельности инициаторов намечаемой хозяйственной деятельности, а также федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов в целом ряде регионов сложилась крайне тяжелая атмосфера недоверия к любым проектам, направленным на решение проблемы ТКО, вследствие чего население выступает против любых инициатив в этой области, даже если они являются совершенно безопасными и направлены на реализацию приоритетов государственной политики в области обращения с отходами.

Совет неоднократно обращался к данной проблеме. В мае-июне 2017 года Постоянная Комиссия по экологическим правам, совместно с рядом общественных организаций провела автобусный тур по 15 регионам, посвященный разъяснению преимуществ раздельного сбора мусора для создания в стране безотходной экономики. В рамках автобусного тура состоялись многочисленные встречи с представителями региональных органов власти, общественности и бизнеса.

30 августа 2017 г. Совет провел специальное заседание на тему: "Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления". В заседании приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы ФС РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, представители общественности и органов исполнительной власти г. Москвы, г. Санкт-Петербург, Московской области, Оренбургской области, Республики Татарстан, Пермского края, Республики Крым, местного самоуправления г. Магас, представители бизнеса, занятого в сфере обращения с отходами, представители Общественной палаты РФ и региональных общественных палат.

В октябре 2017 года был проведен ряд рабочих совещаний с представителями федеральных органов власти и надзорных ведомств.



Совет также изучал международную практику обращения с отходами, в частности на примере ряда муниципалитетов Швеции.

Члены Совета провели многочисленные встречи с представителями инициативных групп граждан, выступающих против планов региональных властей по строительству объектов по термическому обезвреживанию отходов и/или по строительству полигонов.

Совет рассматривает тему обращения с отходами потребления в контексте обеспечения гарантированных Конституцией РФ прав каждого на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду. Совет полагает, что решение проблемы в сфере обращения с отходами производства и потребления требует объединения усилий государства и гражданского общества, производителей и потребителей товаров и услуг, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, субъектов общественного контроля и населения.

Данный доклад подготовлен на основе Рекомендаций, принятых по результатам специального заседания Совета на тему: «Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления», состоявшегося в Москве 30 августа 2017 г.

## 1. Современная ситуация и правовые основы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)

В настоящее время в России более 14 000 санкционированных мест размещения отходов занимают территорию около 4 млн. га, что сопоставимо с территорией Швейцарии и Нидерландов, а под размещение все возрастающих объемов ТКО ежегодно выделяется около полумиллиона га земли, что практически вдвое превышает территорию Люксембурга. Помимо вывода значительных земельных ресурсов из хозяйственного оборота полигоны загрязняют атмосферу, почву, грунтовые воды и негативно влияют на растительный и животный мир, ухудшают качество жизни населения близлежащих территорий.

Всего в стране насчитывается более 14 тыс. крупных мусорных свалок, их площадь — более 4 млн га. Площади Кипра — 925,1 тыс. га. Получается, свалки России занимают больше, чем четыре средиземноморских острова. Мы живём на этих мусорных островах.



Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», Москва, 2016.

Из-за отсутствия системы раздельного сбора и утилизации отходов, содержащих токсичные компоненты, растут масштабы загрязнения окружающей среды опасными веществами. При размещении на полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов, таких как бумага, стекло, металлы, пластик и пр. По экспертным оценкам, на эти компоненты приходится более 40% ТКО, т. е. около 15 млн. тонн ежегодно. Например, в Центральном федеральном округе, по мнению экспертов Координационного совета по развитию отрасли обращения с отходами Ассоциации межрегионального социально-экономического взаимодействия ЦФО, при наличии сети мусоросортировочных станций на вторсырье можно будет зарабатывать до 68 миллиардов рублей ежегодно. В стране существует достаточно перерабатывающих мощностей. При этом предприятия, осуществляющие переработку отходов, испытывают острый дефицит сырья вследствие низкого уровня раздельного сбора отходов на территории России. В частности, практически отсутствует сбор макулатуры у физических лиц<sup>1</sup>. Увеличение объемов сбора вторичного сырья возможно только за счет внедрения раздельного сбора отходов и активного привлечения населения.

Кроме отсутствия мер со стороны органов власти по внедрению раздельного сбора, одним из препятствий для вовлечения физических лиц в данный процесс является НДФЛ от реализации вторичных материальных ресурсов: макулатуры, металлолома, пластика, стеклобоя и пр.

Налогообложение операций по реализации отходов физическими лицами усложняет процесс заполнения налоговых деклараций. Таким образом, как физические лица, готовые раздельно собирать и сдавать отходы, так и юридические лица и индивидуальные предприниматели,

---

<sup>1</sup> по данным Ассоциации «Лига переработчиков макулатуры», в Европе на долю жилого сектора приходится до 40% собранной макулатуры, тогда как в России этот показатель составляет менее 0,5%.

готовые их закупать, отказываются от сделок по реализации отходов. Отходы, вместо переработки, отправляются на захоронение.

Отмена НДС от реализации отходов позволит упростить процесс реализации бытовых отходов физическими лицами и выстроить на уровне домохозяйств систему обращения с отходами, позволяющую физическим лицам возвращать часть средств от своих покупок. Только по макулатуре, по данным Ассоциации «Лига переработчиков макулатуры», это должно привести к увеличению объемов сбора макулатуры: с 3,25 млн. тонн до 9 млн. тонн, то есть почти в 3 раза уже в 2019 году.

По итогам заседания Государственного совета РФ по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 г., был утвержден перечень поручений Пр-140ГС, в рамках которого было сформулировано поручение Правительству внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающие участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Отмена НДС от реализации отдельно собранных отходов будет одной из инициатив, направленных на выполнение поручения Пр-140ГС.

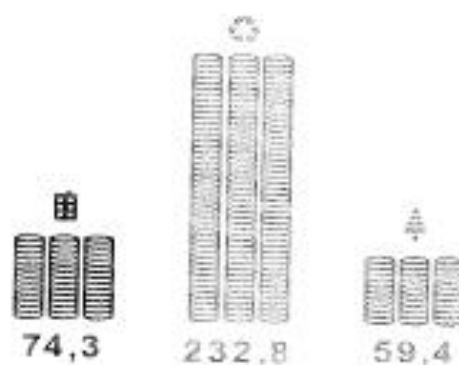
Примером первого шага в данном направлении может служить Законопроект № 1039273-6 «О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса РФ» (об освобождении от обложения НДС доходов физических лиц, полученных от реализации бытовой макулатуры). Макулатура занимает одно из первых мест по объему образования ТКО. 4 февраля 2016 г. на законопроект об отмене НДС с доходов от реализации макулатуры было получено положительное

заключение Правительства РФ, в соответствии с которым законопроект был концептуально поддержан.

Законопроект № 1039273-6 был инициирован и направлен Председателю Государственной Думы ФС РФ 7 апреля 2016 г. По состоянию на 27 октября 2017 г. данный законопроект не был рассмотрен и не стоит в очереди на рассмотрение в комитете по бюджету и налогам.

Сумму ежегодных потерь в экономике страны из-за отсутствия раздельного сбора можно оценить в размере 232,8 млрд рублей.

Потери — это валовая выручка. Это те деньги, которые могли бы зарабатывать предприятия, участвующие в процессе сортировки и переработки мусора.



В российском бюджете 2016 года на жилищно-коммунальное хозяйство выделено 74,3 млрд. рублей, а на охрану окружающей среды — 59,4 млрд. рублей.

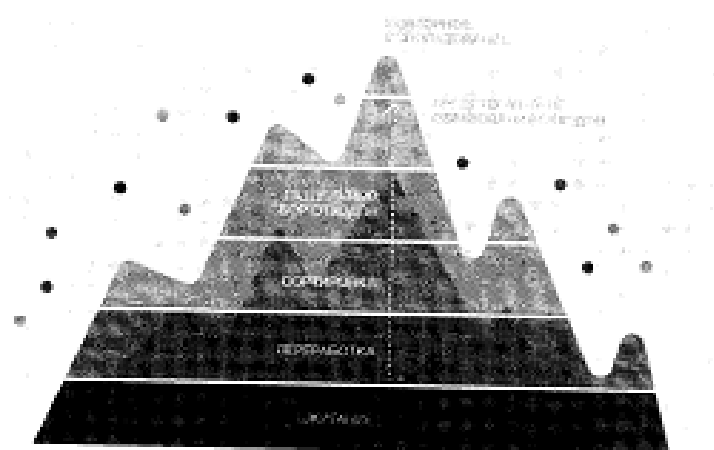
Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», Москва, 2016.

В 2014 г. в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) были внесены изменения, направленные на модернизацию сферы обращения с отходами в Российской Федерации. В рамках проводимой реформы системы обращения с отходами должно быть обеспечено достижение следующих целей: ликвидация теневого рынка в отрасли обращения с отходами; создание механизмов пресечения несанкционированных свалок,

в том числе путем установления жесткого контроля за потоками отходов на территории конкретного муниципалитета; создание и модернизация инфраструктуры для переработки и утилизации отходов; развитие механизмов частно-государственного партнерства в целях привлечения инвесторов в сферу обращения с ТКО; снижение образования отходов; внедрение системы раздельного сбора отходов, в т.ч. опасных; максимальный возврат отходов в производственный цикл; значительное сокращение объемов отходов, направляемых на полигоны.

В п. 2 ст. 3 Закона об отходах закреплены основные направления государственной политики в сфере обращения с отходами (в порядке приоритетов с учетом минимизации неблагоприятных воздействий на окружающую среду и оптимизации эффективности использования ресурсов при предотвращении образования отходов и обращении с ними):

- 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.



Кроме того, в новой редакции Закона об отходах уточнены положения о лицензировании видов деятельности в области обращения с отходами, предусмотрены положения, направленные на совершенствование организации и осуществления деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) посредством введения института регионального оператора, создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО, развитие инфраструктуры сбора (в том числе отдельного сбора), утилизации, обезвреживания и размещения ТКО, установления принципа расширенной ответственности производителя (далее – РОП). Законом об отходах установлена обязательность разработки и принятия на региональном уровне территориальных схем обращения с отходами (далее – ТСО), в том числе, с ТКО, данная задача отнесена к полномочиям субъектов РФ.

Принятие в 2014 году изменений в Закон об отходах создало условия для формирования в субъектах Российской Федерации новых систем обращения с ТКО, включающих разработку программ обращения с отходами, территориальных схем обращения с ТКО, создание специализированных организаций в указанной сфере (региональных операторов по обращению с ТКО).

Совет отмечает, что реформа в сфере обращения с отходами производства и потребления не была в достаточной мере проработана на федеральном уровне. Эксперты Рабочей группы в сфере обращения с отходами производства и потребления Центра общественного мониторинга по проблемам экологии и защите леса Общероссийского Народного Фронта (далее - ЦОМ ОНФ) в результате анализа хода реформирования, рекомендовали представителям федеральных органов власти - в связи с появлением проблем с разработкой и принятием основных системообразующих подзаконных актов - руководствоваться понятием «общество с устойчивым ресурсным циклом» как главным

ориентиром в становлении нормативно-правовой основы обращения с отходами производства и потребления. В России действует ГОСТ ИСО 26 000 (на основе международного стандарта ISO 26 000), который является хорошей методической основой для формирования норм в области устойчивого развития. При подходе к системе обращения с отходами с позиции устойчивого развития регулируются не отдельные стадии цикла обращения с отходами, а полный цикл обращения, при этом оценивается прямой и косвенный эффект влияния системы обращения с отходами в контексте долгосрочного экологически безопасного и экономически эффективного развития общества. Однако этого сделано не было.

Также Закон об отходах не устанавливает четкой ответственности муниципальных органов власти за организацию системы обращения с ТКО и материальной заинтересованности в ее эффективном функционировании, нет четкого разделения ответственности органов государственного и муниципального управления, производителей/импортеров и граждан. Ответственность и зоны компетенций «размываются» между региональным уровнем, муниципальными органами власти и региональным оператором.

Существенным недостатком является и то, что в законе практически отсутствуют правовые основы формирования бытовой и технологической культуры, актуальные для организации работы с населением по созданию системы стимулов и мотиваций, по включению основ цивилизованного обращения с отходами в систему образования и просвещения, по организации системы поддержки соответствующих экологических инициатив.

Отдельно стоит отметить положения Закона об отходах, вводящие институт региональных операторов и определяющие их сферу деятельности. Анализ показывает, что эти положения плохо



интегрированы в федеральный закон. Например, общие обязанности и полномочия регионального оператора не совпадают с требованиями по содержанию договора с региональным оператором. Сравним данные нормы:

- «Региональные операторы осуществляют сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта РФ в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами».

- «Региональный оператор по договору на оказание услуг по обращению с ТКО обязуется принимать ТКО и обеспечивать их сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение».

Как показывает сравнение, обязанность обеспечивать утилизацию отходов, что является более приоритетным способом обращения с отходами, выпал из необходимых условий деятельности регионального оператора.

ЦОМ ОНФ на июнь 2017 года проанализировано 62 ТСО, на разработку которых было израсходовано 587 млн. рублей.

Были сделаны следующие выводы:

- имеются недоработки системного характера, нет единой координации. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2016 г. № 197 нуждается в существенной переработке, уточнении требований к разработке ТСО (организационный алгоритм и содержательная часть). Именно поэтому ни одна из ТСО реально не отражает существующую систему обращения с отходами. В ТСО содержатся достаточно грубые ошибки и искаженные данные;

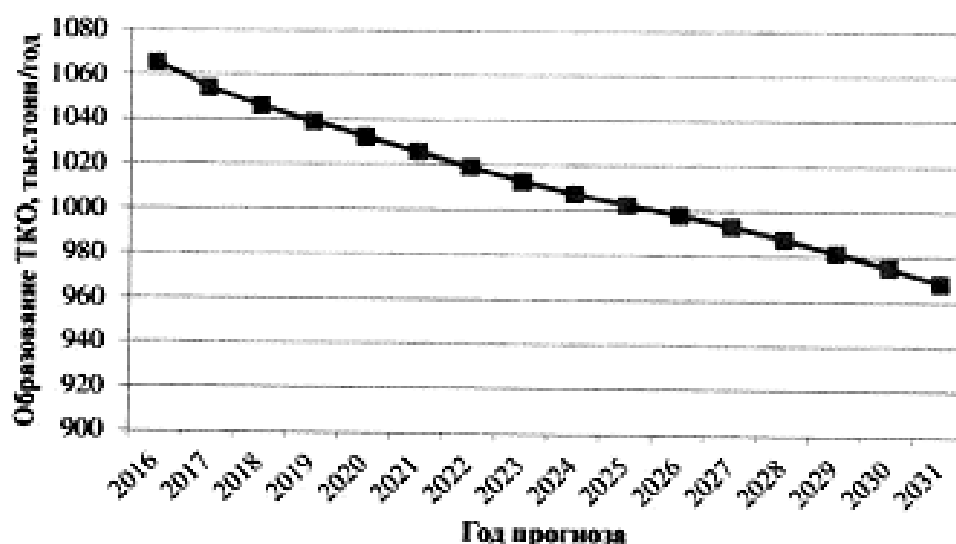
- практически во всех ТСО схемы потоков отражены прямыми линиями, что по факту не отображает реальную логистику транспортировки отходов;

- не учтен важный аспект: изначальный правовой «симбиоз» ТСО и региональных программ в области обращения с отходами. Наличие региональной программы является условием предоставления субсидии субъекту РФ из средств, поступивших в федеральный бюджет в счёт уплаты экологического сбора (п. 10 ст. 24.5 Закона об отходах). Помимо этого, п. 1 ст. 24.6 Закона об отходах установлено, что сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твёрдых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Разработанные в субъектах Российской Федерации ТСО, за исключением ТСО Пермского края, выполнены с нарушением Закона об отходах, поскольку предусматривают неуклонный рост объемов образования отходов, что противоречит указанным выше приоритетам государственной политики. Вместе с тем, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования были согласованы все ТСО, не имеющие целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов. Это объясняется тем, что Законом об отходах не урегулирован механизм отказа в согласовании ТСО. Территориальные органы Росприроднадзора обязаны согласовывать поступившие ТСО даже если они разработаны с нарушениями, не учитывают приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами и не имеют целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов.

В тоже время, в ТСО Пермского края поставлена задача по снижению образования отходов, а также по трехкратному росту доли утилизируемых (перерабатываемых) отходов к 2026 г. с учетом ориентированности на извлечение вторичного сырья у источника образования отходов для его дальнейшего вовлечения в производственный цикл и минимизацию

объемов захоронения отходов; утвержден порядок внедрения раздельного сбора с целевым индикатором «доля населения, охваченного раздельным сбором, %», предусматривающим ежегодное увеличение инфраструктуры для раздельного сбора отходов.



**Рис. 2.2. Прогноз образования ТКО на территории Пермского края от населения, объектов инфраструктуры и промышленных предприятий**

Источник: Территориальная схема обращения с отходами, и том числе с твердыми коммунальными отходами Пермского края, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края 9 декабря 2016 г.

На территории Пермского края в качестве перспективной принята система раздельного сбора в три контейнера. Аналогичные примеры имеются и в других регионах.

## 2. Технологические решения проблемы обращения с ТКО

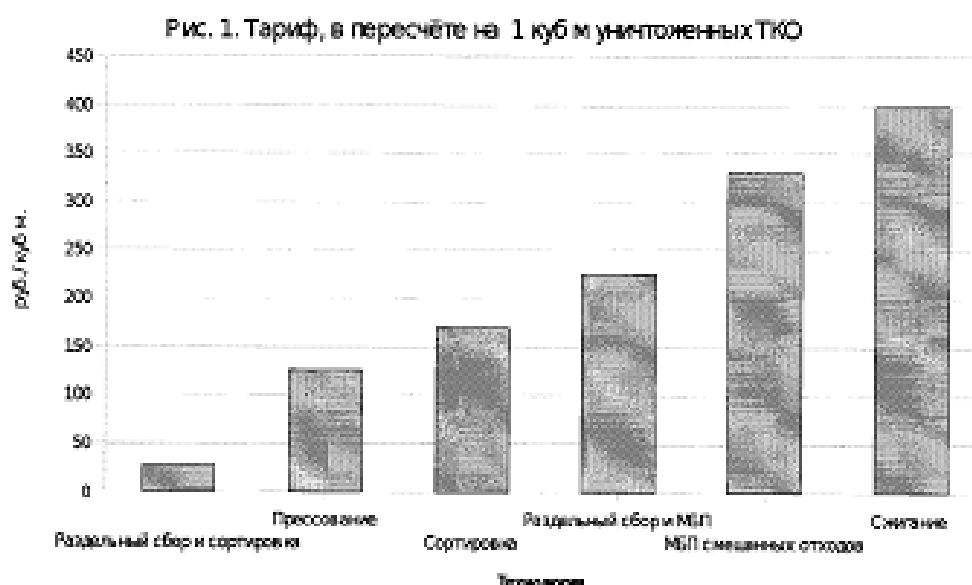
В сложившихся условиях основной задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании нормативно-правовой базы по обращению с ТКО является минимизация издержек – финансовых, временных, операционных, направленных на достижение целей реформы в сфере обращения с отходами производства и потребления. В качестве одной из альтернатив захоронению отходов, как наиболее распространенному способу обращения с ТКО, сопряженному с необходимостью выделения под захоронение больших земельных участков, предлагается сжигание отходов. Данный способ обращения с отходами имеет существенные недостатки:

- выработка токсичных золы и шлака, которые требуют особых условий при последующем захоронении;
- высокая стоимость и сложность в привлечении финансирования для строительства и поддержки деятельности мусоросжигательных заводов (далее – МСЗ) на муниципальном и региональном уровне.

Согласно данным ряда экспертов<sup>2</sup>, : затраты на сжигание 1 кубометра отходов (при снижении объемов ТКО до 10% от первоначальных) на 50% превышают затраты на переработку смешанных отходов и примерно на 600% – раздельно собранных отходов, что свидетельствует о низкой экономической эффективности данного метода.

---

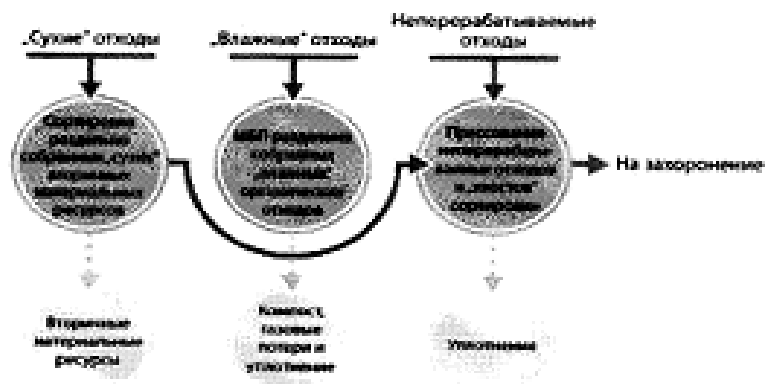
<sup>2</sup> И.В. Бабанин «Мусорная революция. Как решить проблему бытовых отходов с минимальными затратами». – М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2008



Источник: И.В. Бабанин «Мусорная революция. Как решить проблему бытовых отходов с минимальными затратами». – М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2008

В Российской Федерации сбор опасных отходов от населения и организаций не организован, поэтому при практике сбора смешанных отходов, когда сжиганию подвергаются отходы с содержанием ПВХ, солей тяжелых металлов, токсичных соединений, будут образовываться нановзрозоли диоксинов, иных токсикантов и супертоксикантов, для улавливания и последующего обезвреживания которых также требуются большие затраты.

Практика показывает, что наиболее оптимальной схемой управления обращением с ТКО является массовое внедрение их раздельного сбора по фракциям: «вторичное сырье», «органические отходы» и «неутилизируемые отходы», что позволит осуществить перевод деятельности уже созданных предприятий по сортировке и механобиологической переработке отходов (МБП) на прием раздельно собранных отходов.



Источник: И.В. Бабанин Указ. соч.

Работа с единым потоком отходов превратится в схему параллельной обработки трех различных видов отходов с минимизацией соответствующих финансовых издержек, переработка смешанных отходов позволит сократить объемы отходов в 8 раз (до 12,3% от первоначального количества), в то время как переработка рассортированных в местах образования отходов – в 25 раз (до 4%).

Таблица 1. Экономические показатели технологий переработки отходов

Технология переработки	Удельная капиталная стоимость, руб./куб. м/год	Тарифы на услугу по переработке ТКО, руб./куб. м		Средняя стоимость ТКО в объеме, куб. м/год	Удельная стоимость на 1 куб. м отходов, руб./куб. м	Тариф в зависимости от 1 куб. м отходов, руб./куб. м	Комментарий
		Показ 1	Показ 2				
Сортировка, разделение, сборка вторичных материальных ресурсов	225	25	80%	266	266	26	По сравнению с вариантом смешанного сбора (см. выше) увеличена стоимость по зарплате пропорционально увеличению продукции и дополнительно увеличена в 1,5 раза, так как добавлены расходы на электроэнергию и расходы на содержание оборудования
Прессование	144	120	90%	160	160	125	Показатели для установок по балеризации отходов, закупленных для Санкт-Петербурга [8, 9]
Сортировка смешанных ТКО	174	45	27%	660	660	170	Расчетно на основе данных, приведенных в ОАО «Агропром № 1» (Спасское), в Балагине (автобазы Спасское и Спб (2)) и корректировка процента выборок по данным [1] и пропорциональная увеличению фонда заработной платы, с учетом вклада от реализации вторичного сырья
МБП разделение, сортировка, упаковка отходов	1484	325	100%	1485	325		По сравнению с вариантом смешанного сбора (см. выше) добавлены расходы на электроэнергию и расходы. Стоимость реализуется в качестве товарной продукции
МБП смешанные ТКО	1305	300	81%	2070	300		П. 7, 12, 14, 17, масса отходов — 50% от массы твердой фракции исходной массы, с корректировкой на плотность. Плотность отходов — 300 кг/куб. м (объемная доля)
Смешанные	3360	350	90%	3710	350		По [2, 8, 15, 16, 18, 19] с корректировкой с учетом инфляции

Источник: И.В. Бабанин Указ. соч.

Эффективность описанного выше метода подтверждается анализом зарубежного опыта (например, Германии, Финляндии, Швеции, США). Сейчас законодательство позволяет властям субъектов Российской Федерации принимать соответствующие нормативные документы, а региональным операторам – заключать договоры на оказание услуг по обращению с ТКО на таких условиях.

Это также позволит устранить свойственные российскому мусору недостатки - повышенную влажность и слеживаемость, ограничивающие выбор технологических решений для его утилизации, а также повысить степень извлечения полезных фракций.

Следует отметить, что в Коммюнике Европейской комиссии COM (2017) 34 final от 26 января 2017 г. содержатся рекомендации для стран-участниц ЕС с низкими или отсутствующими мощностями по сжиганию и высокими показателями захоронения отходов. Этим странам рекомендуется сделать приоритетным дальнейшее развитие системы раздельного сбора и мощностей по переработке отходов в соответствии с законодательством ЕС. Последовательный отход от захоронения должен осуществляться вместе с созданием мощностей по вторичной переработке отходов. Особенно важно сокращать захоронение биоразлагаемых отходов для предотвращения климатических изменений и сокращения выбросов метана. Так, развитие комбинированной энергетической утилизации отходов и переработка материалов в форме установок для анаэробного сбраживания могут быть весьма предпочтительным вариантом.

При пересмотре национальных планов по обращению с отходами и оценке необходимости дополнительных мощностей по переработке отходов в энергию (например, сжиганию) страны-участницы ЕС должны принимать во внимание долгосрочную перспективу и с осторожностью оценивать следующие факторы:

- влияние существующих и планируемых обязательств по раздельному сбору;

- целевые показатели по утилизации в разрезе доступности сырья для поддержания деятельности новых мусоросжигательных заводов в течение срока их эксплуатации (приблизительно 20-30 лет);

- доступность мощностей по совместному сжиганию на мусоросжигательных заводах, а также в известняковых и цементных печах или при любых других подходящих промышленных процессах;

- планируемые или существующие мощности по сжиганию в соседних странах.

Для стран-участниц ЕС с высокими показателями сжигания отходов в том числе предлагается введение моратория на строительство новых мусоросжигательных заводов и вывод из эксплуатации старых и неэффективных мощностей.

В коммюнике дается однозначный вывод, что процессы по сжиганию отходов для получения энергии могут сыграть роль в переходе к циклической экономике, лишь при условии соблюдения иерархии методов обращения с отходами и если они не препятствуют достижению высоких уровней предотвращения образования отходов, их повторному использованию и утилизации.

В будущем больше внимания необходимо уделять таким процессам как анаэробное сбраживание биоразлагаемых отходов, где утилизация материалов совмещается с получением энергии. Напротив, роль сжигания отходов на данный момент преувеличена и должна быть пересмотрена, чтобы обеспечить рост переработки и повторного использования и не препятствовать им. Также важно предотвратить возникновение избытка сжигающих мощностей.



### **3. Нарушения прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с ТКО**

Вопросы, связанные с функционированием существующих полигонов ТКО и с планами по строительству новых полигонов и объектов по обработке и обезвреживанию отходов, вызывали и продолжают вызывать социальную напряженность.

В частности, в 2008 г. в результате действий инициативной группы населения городского округа Мытищи Московской области, выразившего протест в отношении строительства МСЗ в черте населенного пункта, удалось привлечь муниципальные органы власти к реализации эффективной и экологически оправданной схемы обращения с отходами, предусматривающей их отдельный сбор и переработку в полезную продукцию. В целях сокращения объемов захоронения отходов и снижения негативного воздействия на окружающую среду Совет депутатов г.о. Мытищи принял муниципальную программу перехода на отдельный сбор бытовых отходов, предусматривающую поэтапное закрытие всех мусоропроводов и создание инфраструктуры для отдельного сбора отходов в многоквартирных домах. В результате реализации программы до 80% всех мусорных площадок г.о. Мытищи оборудовано инфраструктурой для отдельного сбора ТКО, на полигоне «Коргашино» создана станция сортировки и компактирования отходов, что позволило снизить объем захораниваемых ТКО до 10-15% без строительства нового полигона и сжигания отходов.

При размещении на необустроенных по современным требованиям полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов. Необорудованные полигоны становятся источниками повышенной опасности и резкого ухудшения состояния окружающей

среды, атмосферного воздуха и грунтовых вод, что негативно влияет на качество жизни населения близлежащих территорий.

Отдельная проблема - «недовоз» отходов до санкционированных мест захоронения отходов, практическое решение которой позволит защитить права добросовестных инвесторов и концессионеров.

В рамках выполнения федерального сетевого проекта ЦОМ ОНФ «Генеральная уборка» было выявлено, что указанные нарушения совершаются во всех субъектах Российской Федерации и приводят к большим негативным экологическим, экономическим и социальным последствиям, а именно:

- неконтролируемому загрязнению компонентов природной среды отходами производства и потребления;
- прямым и косвенным потерям государственного бюджета;
- нанесению ущерба интересам инвесторов, в том числе концессионеров, построивших дорогостоящие объекты региональной инфраструктуры;
- развитию недобросовестной конкуренции на рынке транспортирования отходов и др. неблагоприятным последствиям.

В рамках приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» («Чистая страна»), утвержденного президиумом Совета (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), предполагается уменьшение негативного воздействия на окружающую среду за счет строительства и эксплуатации 5-ти объектов по термическому обезвреживанию ТКО (четыре в Московской области и одного в Республике Татарстан). Планируется «к 2023 году снизить объем их размещения на 7% в целом по Российской Федерации, достичь «нулевого захоронения» в г. Казани с одновременным получением электроэнергии 2,68 млрд. кВт\*ч в год», а

также добиться «снижения первоочередных экологических рисков, связанных с объектами накопленного вреда окружающей среде, за счет ликвидации 25 объектов в 20 субъектах Российской Федерации, что позволит восстановить к концу 2018 г. 1,04 тыс. га, к концу 2025 г. - 1,45 тыс. га земель, улучшить экологические условия проживания населения в количестве 1,6 млн. чел. к 2018 г., 4,3 млн. человек - до конца 2025 г.».

### ЭКОНОМИЯ ЭНЕРГИИ

Проекты мусоросжигательных заводов часто презентуют как заводы «по переработке мусора в энергию». На самом деле в результате горения энергию получить можно, однако переработка позволит сохранить гораздо больше энергии.



Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», ОММНО «Совет Гринпис», Москва, 2016

Однако при подготовке паспорта данного проекта ФГБУ "ВНИИ Экология", подведомственного Минприроды России, выполняющего функции ведомственного проектного офиса в соответствии с приказом Минприроды России от 28 октября 2016 г. № 561, не учтены риски локализации заведомо устаревшей технологии, риски сжигания на колосниковых решетках смешанных отходов с выбросами диоксинов, не учтены затраты на плановую замену рукавных фильтров (по оценкам международных экспертов, ежеквартальная замена фильтров только на одном МСЗ планируемой мощности будет стоить не менее 1,5 миллионов евро), другие экономические и экологические риски, включая нанесение вреда здоровью населения.

В этой связи представляется, что ТСО Республики Татарстан и Московской области, не прошедшие Государственную экологическую экспертизу, не учитывают мнение профильных экспертов и высокую озабоченность населения. В данных документах отражаются целевые показатели, свидетельствующие о максимально широком распространении уничтожения ТКО применением технологий сжигания, что подтверждается наличием в ТСО проектных мощностей по генерации энергии исключительно за счет сжигания ТКО.

Рабочей группой по обращению с отходами Экспертного совета при Министерстве экологии и природопользования Московской области была проведена экспертиза ТСО Московской области, заключением которой от 25 октября 2016 г. подтверждено, что «территориальная схема Московской области противоречит действующим нормативно-правовым актам, стандартам и правилам, не учитывает принципиальные аспекты схемы обращения отходов в Московской области и должна быть доработана до представления на утверждение Правительству Московской области». Несмотря на это, документ доработан не был, а само указанное заключение

не получило надлежащей оценки профильных органов государственной власти.

В ТСО Московской области декларируется создание системы мер по внедрению пилотных проектов по разделному сбору отходов, однако прогнозные показатели свидетельствуют об отрицательной динамике объемов утилизации после введения в эксплуатацию объектов по термическому уничтожению ТКО.



Источник: Презентация Правительства Московской области на парламентских слушаниях в Московской областной Думе на тему: «Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Московской области», 2016.

ТСО Московской области предусматривает проектные мощности для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы: «Текущие и перспективные потребности в обезвреживании и размещении отходов Московской области и г. Москвы возможно обеспечить за счет строительства 4-х мусороперерабатывающих заводов мощностью 700 тыс. тонн каждый. [...] Половина мощности заводов будет зарезервирована для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы». Вместе с

тем, сама ТСО не отражает количественных показателей в отношении ТКО, поступающих из г. Москвы, нет отображения реальной логистики, информации обо всех участниках рынка обращения с отходами Московской области. При этом, в ТСО Москвы не заложены целевые показатели по сбору и извлечению вторичного сырья, не предусмотрены мероприятия по внедрению раздельного сбора отходов.

Целевые показатели ТСО Московской области не предусматривают развитие системы сбора опасных отходов, образующихся у населения и попадающих в состав ТКО (ртутные приборы, химические источники тока, лекарства, лакокрасочные отходы и т.д.). Обезвреживание таких опасных отходов путем сжигания несет опасность для жизни и здоровья населения и способно причинить значительный вред окружающей среде.

Согласно данным Минстроя Республики Татарстан (письмо №01-10-1155 от 24 января 2017г.), из 600 тыс. тонн отходов в год, планируемых к поступлению на МСЗ, на сжигание будут отправлены только отходы, прошедшие сортировку (то есть на сжигание пойдет 90% от общего объема отходов г. Казань). Это свидетельствует о приоритете сжигания ТКО над другими способами утилизации отходов на территории г. Казань, что противоречит основным принципам государственной политики в данной сфере. Согласно ТСО РТ, расчетная масса ТКО г. Казань - 636 тыс. тонн. Мощность МСЗ согласно приоритетному проекту "Чистая страна" 560 тыс. тонн. Итого 88%.

Таблица 2.6.9

Целевые показатели эффективности системы обращения с ТКО, предусмотренные для исполнения в Региональной программе и области обращения с отходами, в том числе с ТКО Республики Татарстан (в соответствии с Программой Республики Татарстан)

Целевой показатель	Единица измерения	Год достижения											
		2012*	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Доля вывозимых отходов Республики Татарстан, включенных в систему централизованного сбора ТКО (объемы вывоза предусматриваются коммунальной службой по сбору и транспортированию ТКО)	%	40	45	60	65	70	75	80	85	90	95	100	100
Доля обработанных (привозятся, просеиваются, сортируются) ТКО от общего количества обращаемых ТКО	%	20	25	50	55	60	65	70	60	70	80	90	100
Доля вторичных ресурсов, включенных в процесс рециклинга сбора и обработки коммунальных ТКО, от общего количества обращаемых ТКО	%	14	14	14	20	22	24	26	28	30	32,5	35	40
Количество объектов (включая пункты утилизации вторичных ресурсов)	шт.	18	12	12	44	66	82	99	112	132	148	165	117
Доля ТКО, генерированная объектами с генерацией электрической и (или) тепловой энергии, утилизируемыми в ИЭП, от общего количества обращаемых ТКО	%	0	0	0	0	5	18	25	38	35	40	45	50
Доля установленных станций сортировки для осуществления рециклинга сбора ТКО	%	0,5	1,5	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100

\*Цифры в таблице являются индикаторами на 2012 год – базисные.

Источник: Постановление Кабинета министров республики Татарстан №683 от 26 сентября 2016 г. «Об утверждении территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Республики Татарстан».

К настоящему времени складывается опасная тенденция превалирования методов термического обезвреживания ТКО над иными, без учета актуальности рекомендаций по выбору наилучших доступных технологий по переработке отходов производства и потребления. Более того, инициаторы и лоббисты продвижения технологий мусоросжигания на национальном уровне представляют его как единственную альтернативу прочим технологиям и иному опыту современного обращения с отходами. С этой целью используются различные способы и технологии влияния на мнение населения и активного продвижения мусоросжигания в министерствах и ведомствах, на различных информационных и коммуникационных ресурсах.

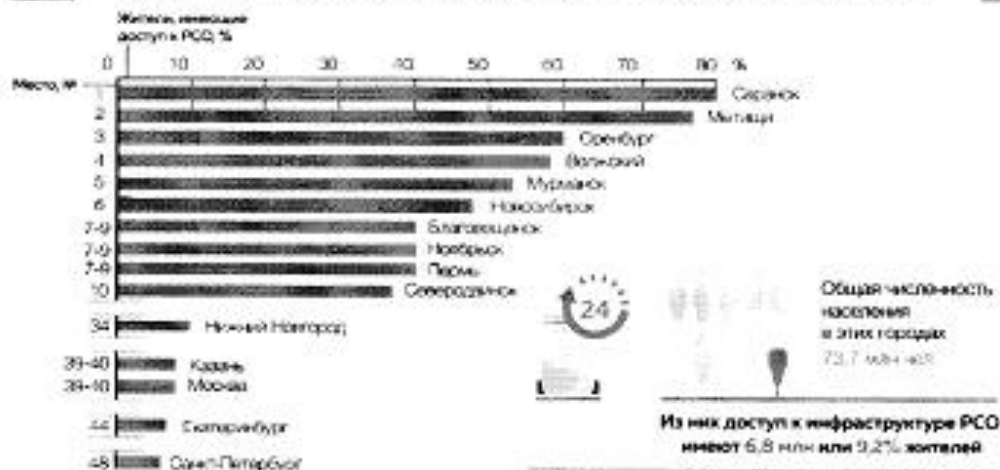
Основными информационными приемами, направленными на формирование у населения благоприятного отношения к размещению МСЗ в субъектах Российской Федерации, являются:

- сопоставление только двух типов объектов по утилизации отходов – МСЗ и свалок без комплексного сравнительного анализа с разделным сбором и переработкой отходов (далее – РСО) в контексте реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, предусмотренных п. 2 ст. 3 Закона об отходах;
- доведение до населения информации о необходимости дополнительных мощностей генерации электрической и тепловой энергии без учета существующего в России профицита энергии в 20 ГВт (письмо Минэкономразвития России № 31143-НП/ДО7);
- использование доводов об отсутствии необходимости дальнейшего использования существующих свалок при игнорировании того факта, что в процессе эксплуатации МСЗ образуются зола и шлак в объеме до 30% от первоначального объема отходов, однако имеющие уже более высокий класс опасности и требующие размещения на специализированных полигонах;
- игнорирование эффективного и позитивного опыта обращения с ТКО в форме их отдельного сбора с последующей реализацией вторичного сырья, вовлечения населения и изменения модели потребления в ряде субъектов России (Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Оренбургская область, Пермский край и др.);

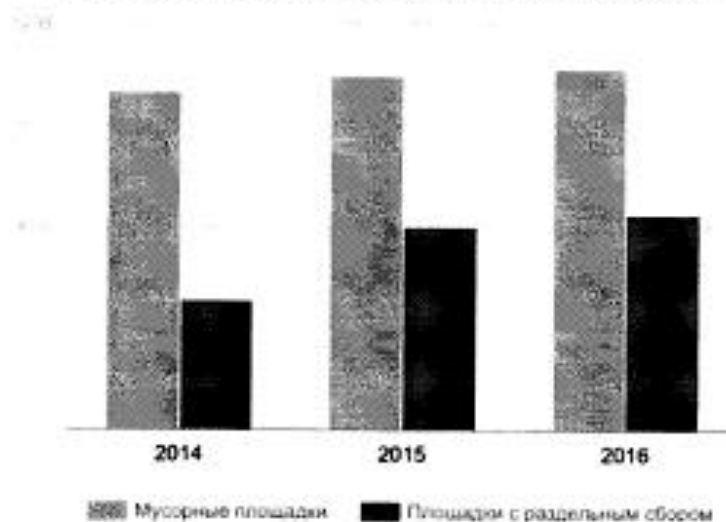




# ГДЕ В РОССИИ УДОБНО СОБИРАТЬ ОТХОДЫ РАЗДЕЛЬНО?

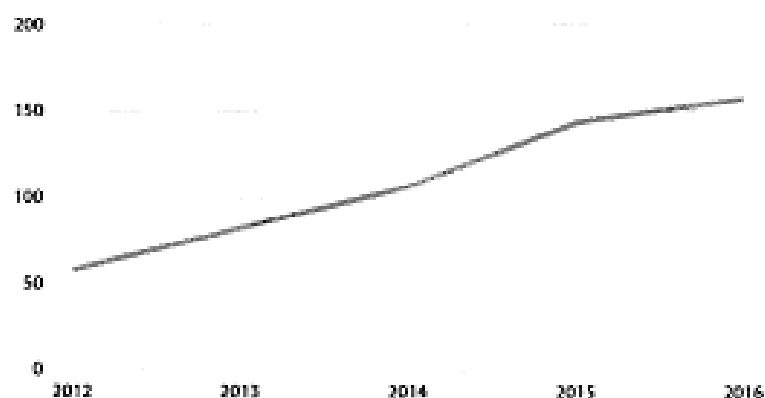


## Развитие инфраструктуры раздельного сбора в Оренбурге



Источник: Доклад «Оренбург. Как в российской столице пуховых платков внедрили раздельный сбор и переработку отходов?», Москва, 2017.

За 4 года в Саранске количество собранного раздельно вторичного сырья увеличилось почти в 3 раза.



*Динамика увеличения объемов раздельно собранного вторсырья (тыс. м³)*

Источник: доклад «Саранск. Как в городе внедрили раздельный сбор и переработку отходов», Москва, 2017.

- попытки обращения к зарубежному опыту использования МСЗ без учета специфики исторически сложившихся в развитых странах (например, в Японии) моделей раздельного сбора и утилизации ТКО, а также масштабов и уровня развития вторичной переработки отходов;

- закрепление за МСЗ статуса объектов для «снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду» препятствует поддержке иных «зеленых» технологий, поскольку сам факт предоставления только им масштабной государственной поддержки посредством применения «зеленого» тарифа (постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240, распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 354-р, № 355-р) наносит ущерб программам по возобновляемым источникам энергии, таким как солнечная, ветровая, гидроэнергетика и др.

- утверждение, что планируемые к строительству МСЗ соответствуют критериям наилучших доступных технологий,

определенных в справочнике ИТС 9-2015 «Обезвреживание отходов термическим способом». Однако, это не соответствует действительности, так как ИТС 9-2015 не распространяется на технологии термической утилизации отходов, основной целью которых является использование отходов в качестве альтернативных источников топлива для получения тепла и энергии и (или) производства продукции.

Непродуманные действия инициаторов проектов в сфере обращения с отходами, сокрытие информации и ввод граждан в заблуждение привели к тому, что любой проект в сфере обращения с отходами вызывает массовые протесты населения. Несмотря на это, соответствующие выводы не делаются и ситуация продолжает усугубляться.

Так, 26 сентября 2017 г. Администрацией Воскресенского района Московской области издано Постановление № 631 «О назначении общественных обсуждений в форме опроса технического задания по проведению оценки воздействия на окружающую среду объекта государственной экологической экспертизы «Завод по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощностью не менее 700000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области» (далее – Постановление № 631).

Пунктом 7 Постановления № 631 установлены требования к участникам, согласно которым к опросу допускаются исключительно постоянно проживающие на территории Воскресенского муниципального района граждане.

Это искусственное ограничение по учету мнения населения густонаселенного Московского региона нарушает права владельцев земельных участков, зарегистрированных на территории района, а также всех остальных граждан страны, в связи с тем, что последствия реализации проекта строительства объекта выходят далеко за пределы Воскресенского

района и затрагивают всех потребителей электрической энергии первой ценовой категории, так как проект реализуется в рамках приоритетного национального проекта «Чистая страна».

Более того, указанный пункт противоречит разделу 4 Приказа Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» в соответствии с которым в процессе оценки воздействия на окружающую среду, на всех ее этапах, могут принимать участие граждане и общественные организации без каких-либо ограничений и исключений. Техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ТЗ) является частью материалов по оценке воздействия на окружающую среду, а обсуждение материалов ТЗ является одним из этапов оценки. Участие общественности служит одной из важных гарантий обеспечения заказчиком учета требований экологического законодательства.

Но уже 2 октября 2017 г. на сайте Администрации Воскресенского района Московской области опубликовано Постановление № 645 «О назначении общественных обсуждений в форме общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности объекта проектирования «Завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность не менее 700000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области» (далее – Постановление № 645).

Согласно пункту 6.2. Постановления № 645 ознакомление участников общественных слушаний с материалами ОВОС должно быть обеспечено не менее чем за 30 дней до даты проведения общественных слушаний. В соответствии с пунктом 1 Постановления № 631 общественные обсуждения ТЗ назначены на 2 ноября 2017 г., а

общественные слушания по материалам оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) в соответствии с пунктом 1 Постановления № 645 назначены на 10 ноября 2017 г.

**10 октября 2017 г.** на сайте Администрации Воскресенского района Московской области размещены материалы ОВОС, т.е. материалы ОВОС готовы и опубликованы до обсуждения ТЗ на ОВОС. Из чего следует, что инициаторов не интересует мнение общественности, в частности, по поводу ТЗ и все слушания организуются только для галочки. Все это, в свою очередь, будет способствовать только усилению недоверия к данным проектам со стороны общественности.

Это также означает, что информация у граждан и иных участников обсуждений будет неполной, а значит обсуждение ОВОС не будет объективным. Указанный подход противоречит Приказу Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», в части обеспечения общественности полной и достоверной информацией при проведении общественных слушаний.

Анализ опубликованных материалов ОВОС показывает, что на заводе по термическому уничтожению ТКО не планируется никакой дополнительной установки, предназначенной для отбора вторичного сырья и опасных компонентов ТКО, несмотря на то, что инициаторами данной деятельности для снижения протестных настроений неоднократно сообщалось населению о предварительной сортировке ТКО непосредственно на заводах. Единственный запланированный отбор вторичного сырья и опасных отходов планируется осуществлять через отдельный сбор вторичного сырья от населения. Однако, система отдельного сбора на территории Московской области планируется лишь в 13 пилотных населенных пунктах. Как это будет реализовано в Москве,

которая будет поставлять половину отходов для сжигания, в материалах ОВОС не сообщается.

Подобные действия органов местного самоуправления и инициатора хозяйственной деятельности по демонстративному игнорированию требований законодательства РФ, демонстрации населению, что его мнение ничего не значит, и по ущемлению прав граждан лишь усугубляют обоснованные протесты населения и создают напряженность сразу в нескольких субъектах Российской Федерации.

Несмотря на выделение земельных участков под строительство четырех МСЗ в Московской области и одного – в г. Казань, к настоящему времени ни Росприроднадзор, ни население не обладают необходимой информацией о детальных характеристиках планируемых к строительству мусоросжигательных заводов и убедительными доказательствами их безопасности для окружающей среды и здоровья граждан.

Крайне неудачно подобраны и сами земельные участки. В частности, в Воскресенском, Наро-Фоминском и Солнечногорском р-нах они расположены в плотнонаселенных рекреационных местностях, а в п. Тимохово Ногинского р-на - в месте расположения одного из крупнейших в Европе мусорных полигонов. Это вызывает обоснованные протесты населения при наличии множества малозаселенных местностей на чуть большем удалении от столичного мегаполиса и недостаточности убедительных аргументов невозможности расположения МСЗ на таких территориях.

В этих условиях социальную напряженность резко усиливает срыв либо несогласование по надуманным основаниям митингов против строительства мусоросжигательных заводов.

Так, согласованный органами местного самоуправления митинг (7 октября с.г. в п. Селятино Наро-Фоминского р-на) был отменен под

предлогом минирования здания школы, что не помешало провести в это же время на этой же площади соревнования по детскому картингу.



На фотографии - заместитель главы района В.Амелин и соревнования по детскому картингу вблизи оцепленной территории

Тремя днями ранее заместители главы района и поселка настойчиво требовали от организатора не проводить митинг, мотивируя это требование необходимостью устранения аварийной ситуации в электросети Дома культуры, которая возникнет в это время именно в этом месте, а также тем, что площадь перед ДК «является собственностью директора клуба и требуется его согласие на митинг». После жалобы организаторов на самоуправство должностных лиц в адрес заместителя наро-фоминского прокурора, последний признал, что митинг действительно официально согласован, но проводить его нельзя, поскольку на площади перед ДК расположена автопарковка, любые собрания на которой запрещены областным законом (что не мешает постоянно проводить там ярмарки, торжества и цирковые шоу)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/3235/>

Заявленный к проведению на 21 октября с.г. и согласованный полномочными органами в ПКиО «Сокольники» г. Москвы митинг против мусоросжигания и за отдельный сбор отходов, был отменен Департаментом региональной безопасности и противодействия коррупции г. Москвы под предлогом проведения другого митинга, на котором запланирован завоз и установка мини-подиума и использование мегафона. Письмом заместителя Мэра в Правительстве Москвы А.Н. Горбенко от 20 октября 2017 г. № 22-30-5880/7 в адрес Совета сообщается: «С учетом времени завоза и монтажа, а также демонтажа и вывоза оборудования в соответствии с установленным режимом движения автотранспорта в парке, организация другого мероприятия в период с 09.00 до 22.00 не представляется возможной». Надуманность оснований отказа подтверждается и тем, что заявка на второй митинг была подана уже после отказа в согласовании первого<sup>4</sup>.

Двумя неделями ранее вышеназванный департамент отказал активистам в проведении аналогичного митинга на одной из 9 разных площадей Москвы (где проводятся митинги) со ссылкой на невозможность одновременного проведения митингов в разных местах. Совет направил прокурору г. Москвы обращение по указанным нарушениям с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования.

10 августа с.г. в Администрацию Президента РФ передано обращение противников строительства мусоросжигательного завода в п. Тимохово Ногинского р-на Московской области с более чем 40 тыс. подписей жителей близлежащих населенных пунктов, которые требуют закрытия и рекультивации расположенного там одного из крупнейших в Европе мусорных полигонов.

---

<sup>4</sup> [https://vk.com/timohovostop?w=wall-149526259\\_690](https://vk.com/timohovostop?w=wall-149526259_690)



Несколько десятков одиночных пикетов противников строительства мусоросжигательного завода со сбором подписей состоялось летом и осенью с.г. в г. Казань.

Проблема цивилизованной утилизации отходов потребления может быть решена только при постоянном открытом и конструктивном диалоге органов власти с населением, неукоснительном соблюдении требований законодательства и обеспечении прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

#### **4. Рекомендации**

По результатам специального заседания Совета на тему: «Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления», состоявшегося в Москве 30 августа 2017 г., а также рабочих совещаний, проведенных в сентябре – октябре 2017 г., Советом были разработаны рекомендации и подготовлен перечень поручений органам власти разного уровня. Общий смысл поручений состоит в том, что принимая во внимание крайне медленную реализацию основных положений закона об отходах, необходимо в максимально краткие сроки привести создаваемые в субъектах Российской Федерации территориальные схемы обращения с отходами в соответствие с приоритетами госполитики в сфере обращения с отходами, а федеральным органам исполнительной власти создать правовые условия для ее реализации. Это потребует оперативного пересмотра или отказа от ряда принятых решений, а также введение ряда новых элементов регулирования и/или ограничений.

##### **1. Правительству РФ:**

- Безотлагательно принять исчерпывающие меры по скорейшему развитию в субъектах Российской Федерации системы раздельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам;

- Обеспечить повышение информированности жителей Российской Федерации по вопросу раздельного сбора отходов с помощью социальной рекламы, просветительских акций, СМИ, а также размещения адресов

существующих пунктов раздельного сбора отходов на сайтах профильных учреждений субъектов Российской Федерации в сети Интернет;

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих разработку и утверждение стратегического плана и дорожной карты общегосударственного уровня по реализации наиболее приоритетных способов обращения с отходами, согласно п.2 ст. 3 Закона об отходах. Таким планом может стать «Стратегия устойчивого потребления и развития циклической экономики в Российской Федерации»;

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих разработку комплекса мер, направленных на предотвращение образования отходов, снижение их образования и повторное использование, включая НИОКР в сфере поиска новых легкоперерабатываемых материалов, экономическое стимулирование отказа от трудноперерабатываемых материалов, экологическое просвещение и информирование населения;

- Перенаправить меры государственной поддержки от отрасли термического уничтожения отходов на создание инфраструктуры раздельного сбора отходов и развитие отрасли утилизации отходов, включая внесение изменений в устаревшие или некорректно разработанные нормативные правовые акты. Следует, в частности, отменить постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240 «Об использовании твёрдых бытовых отходов в качестве источников энергии» и распоряжений от 28 февраля 2017 г. №354-р, №355-р в связи с их противоречием п. 2 ст. 3 Закона об отходах;

- Исходя из приоритетов госполитики в области обращения с отходами внести изменения в распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2017 № 1589-р «Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых

запрещается», включив в перечень наиболее распространенные виды вторичных материальных ресурсов. Так, например, в существующем Перечне отсутствует запрет на захоронение одного из самых распространенных видов упаковки - полиэтилентерефталата (ПЭТ-бутылка), а именно код 4 34 181 01 51 5 «Лом и отходы изделий из полиэтилентерефталата незагрязненные» согласно Федеральному классификационному каталогу отходов, утвержденному приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 № 242;

- В связи с введением распоряжением Правительства РФ от 25 июля 2017 № 1589-р поэтапного запрета захоронения 182 видов отходов производства и потребления, ряд которых присутствует в составе ТКО, рассмотреть вопрос о повышении норматива утилизации для продукции и упаковки, в результате утраты потребительских свойств которых образуются данные отходы, до уровня, стимулирующего их вовлечение во вторичный оборот;

- Разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект закона, направленного на вывод из обращения на территории Российской Федерации одноразовых пластиковых пакетов. Одновременно с этим инициировать в Комиссии ЕАЭС разработку соответствующего технического регламента. В проекте закона предусмотреть наличие следующих основных положений:

- а) Запрет на производство одноразовых пластиковых пакетов.
- б) Для многоразовых пакетов установить критерии их признания таковыми (например, проведение обязательной сертификации их возможного многократного использования не менее 125 раз).
- в) Ввести обязательную плату за распространение одноразовых пластиковых пакетов предприятиями розничной торговли.
- г) Ввести правило обязательности сбора пришедших в негодность полиэтиленовых пакетов в местах их реализации и с обязательной

передачей на утилизацию с предоставлением документов о факте утилизации.

д) Установить предельный срок вступления закона в силу не более 3-х лет с момента принятия соответствующего закона.

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ разрабатывать территориальные схемы обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы, в электронном виде. В перспективе, территориальная схема должна стать доступной в любой момент времени информацией по всем разделам территориальной схемы для отслеживания текущего положения дел и своевременного реагирования для развития отрасли обращения с отходами;

- Дополнить требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, пунктом об обязательном наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- В целях исключения из Государственного реестра объектов размещения отходов объектов (ГРОРО), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду свыше установленных нормативов, разработать основания для проведения внеплановых проверок с целью выявления нарушений, исключения объекта из ГРОРО и последующего прекращения эксплуатации данного объекта;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих увеличение нормативов утилизации отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств;

- В рамках года Экологии и во исполнение поручения Президента РФ № Пр-140 (направленного на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающего

участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде), внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие освобождение от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации отдельно собранных отходов (вторичных материальных ресурсов: макулатуры, металлолома, пластика, стеклобоя и пр.).

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих обязательство импортеров и производителей товаров, в том числе упаковки, подавать отчетность о количестве товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в электронном виде с помощью программного обеспечения «Модуль природопользователя», подписанную электронной цифровой подписью;

- Рассмотреть вопрос закрепления обязанности для регионального оператора по заключению субконтрактов на более половины объемов рынка с другими компаниями, предотвратив тем самым монополизм региональных операторов;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих:

- 1) запрет приема для захоронения на полигонах жидких отходов, опасных отходов, которые в условиях полигона являются взрывчатыми, коррозионными, окисляемыми, высокоогнеопасными или огнеопасными, инфицированных отходов от медицинских или ветеринарных учреждений;
- 2) запрет смешивания отходов в целях выполнения критериев приема;
- 3) регламентацию понятия «циклические технологии»;

4) возложение на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязанностей по организации мероприятий в целях сокращения захоронения биологически разлагаемых отходов, включая меры по их утилизации: компостированию, производству биогаза и/или использованию в целях производства продукции.

- Проработать возможность передачи всех функций по обращению с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, единому государственному регулятору, например, Минприроды России;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство, предусматривающее осуществление оценки и согласование территориальных схем обращения с отходами органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (контроль) в части обеспечения безопасности и достаточности размещения мест накопления отходов, а также соответствия объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов санитарно-эпидемиологическим требованиям;

- Выработать единые критерии оценки экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности размещения и эксплуатации объектов обращения с твердыми коммунальными отходами;

- В связи с отсутствием в настоящее время в законодательстве Российской Федерации понятия вторичных ресурсов, к продуктам, полученным в результате обработки отходов, применяются в полном объеме нормы законодательства об отходах, что препятствует их полноценному вовлечению в хозяйственный оборот. Для снятия данных ограничений в законодательство, регулирующее сферу обращения с отходами, целесообразно ввести понятие «вторичных материальных ресурсов»;

- Разработать и утвердить соответствующие нормативно-правовые акты, вводящие преференции для товаров и услуг, полученных с

использованием вторичных материальных ресурсов. В качестве такой поддержки можно рассмотреть формирование устойчивого спроса на продукцию, содержащую вторичные ресурсы, без применения механизма прямого субсидирования. В частности, возможно формирование устойчивого спроса на продукцию, изготовленную из вторичного сырья, за счет обеспечения приоритета для такой продукции за счет муниципальных и государственных заказов;

- Разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект закона о введении залоговой стоимости на тару и упаковку<sup>5</sup>.

- Обеспечить разработку и выполнение программ мероприятий, направленных на аккумулирование неостребованных продуктов питания, пригодных для употребления в пищу и передачу их нуждающимся. Создание благоприятных условий для возникновения и функционирования продовольственных банков. Внести соответствующие поправки в нормативно-правовые акты о запрете на захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных для употребления в пищу.

- Разработать алгоритмы размещения мусоросортировочных, мусороперерабатывающих и иных имеющих отношение к утилизации мусора производств, предусматривающий для жителей прилегающих территорий и иных территорий, затронутых размещаемым объектом, опережающие меры развития территории и благоустройства, компенсационные меры в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, стимулирующие интерес жителей к развитию производств;

---

<sup>5</sup> Введение залога выполняет несколько важных функций: потребитель покупает необходимый товар, а не его упаковку; возврат упаковки в папильный оборот может составлять до 95% (по опыту многих стран Евросоюза, в частности); сохранение собственности на упаковку за ее производителем стимулирует производство качественной, легко перерабатываемой упаковки.



**2. Совету при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным государственным проектам:**

- Рекомендовать приостановить реализацию проекта «Чистая страна» в части строительства объектов по термическому обезвреживанию ТКО и инициировать внесение в него поправок с учетом прогнозов образования ТКО и морфологического состава ТКО, поступающих на термическое обезвреживание после реализации более приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами.

**3. Минприроды России, Минстрою России, ФАС России, Роспотребнадзору, руководству субъектов Российской Федерации:**

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации мероприятий по предотвращению образования отходов, а также целевых показателей и мер по снижению образования отходов;

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации целевых показателей по развитию раздельного сбора основных видов отходов (макулатура, полимеры, стеклотара, металлы), а именно:

- 1) доля контейнерных площадок, охваченных инфраструктурой раздельного сбора отходов с круглосуточным доступом (в динамике по годам с перспективой охвата всех контейнерных площадок для сбора ТКО региона);
- 2) виды раздельно собираемого вторсырья;
- 3) количество отбираемого вторсырья с помощью раздельного сбора отходов.

- В рамках своих полномочий обеспечить внесение изменений в территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами субъектов Российской Федерации, для

приведения их в соответствие с приоритетами государственной политики Российской Федерации в сфере обращения с отходами;

- Принять меры по развитию в субъектах Российской Федерации системы раздельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам;

- Установить предельный тариф на оказание коммунальной услуги по обращению с ТКО, позволяющий населению сокращать свои расходы на вывоз смешанных отходов для захоронения, отдавая предпочтение раздельному сбору отходов, направляемых на утилизацию (использование);

- Разработать и представить в Правительство РФ комплекс мер, направленных на ограничение оборота на территории РФ одноразовой тары и упаковки, а также по регулированию сферы обращения с трудноперерабатываемыми композитными материалами (упаковка, состоящая из разнородных материалов);

- Разработать систему сбора экологических платежей в рамках реализации РОП, позволяющую аккумулировать и расходовать средства целевым образом во избежание субсидирования менее приоритетных направлений обращения с отходами за счет более приоритетных.

- Сформировать предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающие гармонизацию законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях выработки единых подходов к классификации отходов:

а) внести изменения в Закон об отходах, предусматривающие определение класса опасности отхода в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека;

б) предусмотреть в статье 4.1 Закона об отходах, что отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, что позволит выработать единые подходы к классификации отходов по принципу «один нормативный акт – одна классификация»;

в) разработать межведомственный нормативный правовой акт, предусматривающий установление критериев оценки класса опасности отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

#### **4. Органам исполнительной власти субъектов РФ:**

- Правительству Московской области и Правительству Республики Татарстан привести территориальные схемы обращения с отходами в соответствие с приоритетами государственной политики по обращению с отходами и на основании уточненных целевых показателей пересмотреть решение о необходимости реализации проектов по строительству заводов термического обезвреживания твердых коммунальных отходов (МСЗ);

- Для актуализации и дополнения информации, содержащейся в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, провести работу по их корректировке с учетом

выявленных недостатков и полученных замечаний и приведению в соответствие с приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами в Российской Федерации согласно п.2 ст.3 федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

- Разработать альтернативные проекты с развитием инфраструктуры для РСО и строительством мощностей вторичной переработки отходов в полезную продукцию в соответствии с действующими приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами, установив целевые показатели в динамике по годам и определив мероприятия по предотвращению образования отходов.

**5. Предложить Президенту РФ включить в Рейтинг эффективности деятельности губернаторов следующие показатели:**

- по осуществлению населением в соответствующем субъекте Российской Федерации раздельного сбора отходов потребления;

- по обеспечению минимально допустимого уровня сбора и промышленной переработки вторичного сырья;

- по реализации проектов и программ устойчивого развития;

- по ликвидации очагов накопленного экологического ущерба;

- по формированию современной инфраструктуры в сфере обращения с отходами производства и потребления.

**6. Председателю Государственной Думы ФС РФ:**

- Для реализации мер, предусмотренных в рамках проведения года Экологии, рекомендовать внести в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы ФС РФ на период осенней сессии 2017 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, и обеспечить рассмотрение законопроекта № 1039273-6 «О внесении изменений в статью 217 части

второй Налогового кодекса Российской Федерации» (об освобождении от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации бытовой макулатуры), направленного на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающее участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде

#### **7. Правительству РФ, Минприроды России:**

- проработать совместно с Советом вопрос о создании государственно-общественной системы мониторинга ситуации с образованием и утилизацией отходов, включая сбор показателей состояния почвы, воды и воздуха рядом со свалками и полигонами ТКО, а также предприятиями по термическому обезвреживанию отходов.

#### **8. Главам субъектов Российской Федерации**

- рекомендовать проведение в средствах массовой информации и информационно-коммуникационной сети Интернет постоянной разъяснительной работы о мерах, проводимых субъектом Российской Федерации по реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, о существующей системе раздельного сбора ТКО в регионе и о его преимуществах.



**СОВЕТ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО РАЗВИТИЮ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Старая пл., 4, г. Москва, 103132  
Тел. (495) 606-41-84, факс (495) 606-48-55  
E-mail: fedotov\_MA@gov.ru

«31» июля 2017 г.  
№ А4-9-3129

Секретарю Общественной палаты  
Российской Федерации

В.А.ФАДЕЕВУ

Миусская пл., д. 7, стр.1, г. Москва,  
ГСП-3, 125993

Уважаемый Валерий Александрович!

Пунктом 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № Пр-2436, данным по результатам встречи Главы государства с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), состоявшейся 30 октября 2017 г., Общественной палате Российской Федерации совместно с Советом и ООД «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» рекомендовано в срок до 1 августа 2018 г. проанализировать эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представить предложения по обеспечению учета мнения граждан России при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов.

Ранее Совет направлял в адрес Общественной палаты Российской Федерации доклад по вопросам обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления.

В дополнение к упомянутому докладу направляем Вам результаты проведенного анализа эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, включая вопросы учета общественного мнения.

Приложение: 1 папка.



С уважением,

Советник  
Президента Российской Федерации,  
Председатель Совета

М.Федотов

## **I. Анализ эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов (пункт 2 поручения Президента Российской Федерации от 5 декабря 2017 г. № Пр-2436)**

Данный раздел содержит анализ причин провала реформы в сфере обращения с отходами и предлагает как срочные меры по снятию остроты ситуации, так и комплекс системных решений.

Более развернутый анализ проблемы и дорожная карта необходимых решений представлены в докладе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления, представленном Президенту Российской Федерации в октябре 2017 года.

### **1. Текущая ситуация в сфере обращения с отходами в России. Риски, симптомы и причины «мусорного» кризиса.**

1.1. На сегодняшний день продолжает нарастать социальная напряженность, связанная как с действующими полигонами твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), так и с планами по строительству новых объектов по размещению и сжиганию отходов. За последний год происходил лавинообразный рост **жалоб и социальных протестов**, среди них особо резонансными можно назвать масштабные и длительные протесты в Волоколамске и в других подмосковных городах, которые сопровождались перекрытиями дорог и другими проявлениями высокого социального недовольства, а также протесты против строительства мусоросжигательного завода в Татарстане. Стоит отметить, что во многих российских регионах также сложилась катастрофическая ситуация вокруг объектов обращения с отходами, не попадающая в поле зрения федеральных СМИ.

1.2. Самыми яркими примерами являются Москва и Московская область (производящие пятую часть всех отходов страны), власти которых фактически не предпринимают последовательных мер и решительных действий по внедрению раздельного сбора отходов и строительству перерабатывающих мощностей с привлечением отечественных и зарубежных инвестиций, а продолжают сохранять устоявшиеся непрозрачные, а зачастую криминогенные схемы, противоречащие приоритетам государственной политики в области обращения с отходами.

1.3. Тревожным симптомом является **растущее недоверие** граждан к действиям региональных и федеральных властей в сфере обращения с отходами. Ярко выраженный коллапс доверия приводит к тому, что люди «на всякий случай» протестуют против любых, даже экологически приемлемых и прогрессивных решений (например, против строительства мусоросортировочных предприятий).



1.4. При отсутствии своевременных системных мер, наряду с социальными протестами будут возрастать и **экологические риски**, и **экономические издержки**. Из-за отсутствия системы раздельного сбора и утилизации коммунальных отходов, в т.ч., их опасных компонентов, существует риск роста загрязнения окружающей среды стойкими органическими загрязнениями. При размещении на полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов (бумага, стекло, металлы, пластик и пр.), на которые приходится более 40% ТКО. Половинчатые меры по внедрению расширенной ответственности производителя (низкие нормативы утилизации, низкие ставки экологического сбора) не способствуют развитию перерабатывающей индустрии. При этом упущенная выгода, по мнению ряда исследователей, составляет около 270 млрд рублей в год - такой доход может принести государству вторичная переработка мусора<sup>1</sup>.

На сегодняшний день можно констатировать серьезные системные проблемы в реализации «мусорной» реформы.

Одной из главных причин провала реформы является повсеместное нарушение **приоритетов государственной политики** в области обращения с отходами, закрепленных в новой редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (далее - Закон об отходах), а также отсутствие диалога с населением и игнорирование мнения общественности. Приоритеты государственной политики являются краеугольным камнем «мусорной» реформы и коррелируют с приоритетами обращения с отходами в странах, где благодаря их реализации удается успешно вовлекать отходы в производственный цикл. Закон об отходах определяет приоритет максимального использования сырья, предотвращения и сокращения образования отходов и их переработки над другими способами обращения с отходами (захоронением и сжиганием).

1.5. Ярким примером нарушения вышеупомянутых приоритетов государственной политики является активное лоббирование и государственная поддержка **мусоросжигательных технологий**. В конце 2016 года Правительство РФ утвердило планы строительства 5-ти мусоросжигательных заводов (далее - МСЗ) в Московской области и Татарстане в рамках приоритетного национального проекта «Чистая страна». Высокие социально-экологические и экономические риски внедрения мусоросжигательных технологий состоят в следующем:

- Серьезные протесты населения против МСЗ происходят во всех густонаселенных районах Московской области и в г.Казани, где планируется строительство объектов «Чистой страны» (например, только за последние месяцы несколько раз жители перекрывали федеральную трассу);

---

<sup>1</sup> Согласно данным Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды



- МСЗ являются одним из самых дорогих (в 1,5 раза дороже переработки смешанных отходов и в 6 раз дороже переработки отдельно собранных отходов) и стратегически тупиковых способов обращения с отходами;

- МСЗ не решают проблему накопленных отходов. В то же время, токсичные золу и шлаки от сжигания (до 30% по массе и не менее 10% по объему) тоже надо захоранивать на специальных полигонах. Это подтверждается заключением комиссии государственной экологической экспертизы по проекту завода по термическому обезвреживанию ТКО мощностью не менее 700 000 тонн в год, которая рекомендовала ООО «АГК-1» в качестве основного варианта предусмотреть передачу золы и шлака из Солнечногорского района Московской области на Томский полигон токсичных промышленных отходов АО «Полигон»;

- Инвестиции в строительство МСЗ настолько высоки, что вернуть их возможно только за счет многократного увеличения тарифов на обращение с ТКО или с помощью различных субсидий (а скорее всего потребуется и то и другое). В числе таких действий можно назвать объявление энергии от сжигания отходов возобновляемой и введение на нее «зеленого» тарифа. Участники оптового рынка будут обязаны закупать энергию у МСЗ по значительно более высокой цене (разница будет переложена на конечного потребителя). И все это - в условиях существенного профицита дешевой энергии в России (20 ГВт по данным Минэнерго);

- При отсутствии субсидирования МСЗ являются неконкурентоспособными, а в случае субсидирования возникает нерыночная конкуренция между сжиганием и вторичной переработкой;

- Высокий уровень отдельного сбора и переработки отходов не оставляет сырья для поставок на уже существующие МСЗ (например, Швеция вынуждена импортировать мусор для сжигания, так как с собственниками заводов заключены долгосрочные контракты, обязывающие поставлять мусор на МСЗ);

- При отсутствии отдельного сбора отходов в России, опасные материалы будут попадать в сжигаемые отходы, повышая уровень вредного воздействия МСЗ на людей и окружающую среду.

1.6. Сегодняшний мусорный кризис является прямым следствием сценария «если ничего не делать», когда в течение многих десятилетий более 90% отходов вывозились (и продолжают вывозиться в настоящее время) на устаревшие полигоны, а власти различных уровней не предпринимают никаких шагов, направленных на развитие в стране цивилизованного обращения с отходами. Так, на сегодняшний день уровень переработки отходов в России не превышает 6% в среднем по стране. При этом некоторые страны уже достигают более 60% переработки (Швеция, Германия, Австрия, Словения и десятки других) и развивают циклическую экономику, а отдельные крупные мегаполисы, регионы и даже некоторые государства заявляют уже о цели «ноль отходов» без сжигания – например, Мадрид (Испания), штат Калифорния (США), Филиппины и др. Сложившаяся

ситуация порождает **геополитические риски**, в частности, риски технологического отставания, для нашей страны:

- В связи с тем, что Еврокомиссия с января 2016 г. рекомендует странам отказываться от технологий МСЗ и их господдержки, возник коммерческий интерес к продвижению этих устаревших подходов и технологий в Россию, что, в свою очередь, создает риски технологического отставания нашей страны.

- Одновременно в ЕС наметился революционный переход от экономики одноразового и перерабатываемого пластика к экономике легко перерабатываемых и компостируемых материалов, который закрепляется законодательными запретами. К 2025 году в большинстве стран ЕС будут запрещены реализация и использование перерабатываемого одноразового пластика. Это повлечет за собой широкомасштабные изменения в промышленности и потреблении, переоборудование производств тары и упаковки на современные линии.

- Запрет на реализацию перерабатываемого пластика в Европе может привести к переносу мощностей по его производству в другие страны (аналогично тому, как решение Еврокомиссии по МСЗ привело к тому, что эта технология начала продвигаться в нашей стране). Китайские предприятия также не станут закупать это оборудование по причине уже предпринятых шагов по оптимизации системы обращения с отходами на своей территории (пример: запрет на ввоз несортированных макулатуры и пластика, введенный с 2017г.). В итоге списанное оборудование может быть реализовано в менее развитые страны под видом иностранных инвестиций, в т.ч. есть угроза переноса таких производств в РФ.

- Перенос мощностей по производству перерабатываемого пластика усилит технологический разрыв между странами ЕС и РФ. Европейские страны будут двигаться по пути устойчивого развития, заменяя перерабатываемые и токсичные материалы на компостируемые и перерабатываемые. В России, наоборот, могут значительно возрасти объемы и рыночные доли упаковки из перерабатываемых материалов.

- В итоге в России продолжится производство трудноперерабатываемой тары и упаковки, ее стоимость станет еще ниже с ростом внутриотраслевой конкуренции, усугубляемой действующими на сегодня неэффективными экологическими ставками и нормативами утилизации. Такое падение цен приведет: а) к росту образования перерабатываемых и трудно перерабатываемых отходов, б) к застою в развитии альтернативных, экологически безопасных и легко перерабатываемых видов тары и упаковки. И, в конце концов, к усугублению мусорного кризиса в России.

1.7. Еще одна причина провала «мусорной» реформы – отсутствие **ключевых показателей эффективности (KPI) и ответственности** за их недостижение как у федеральных ведомств, так и у руководства регионов. На региональном уровне целевые показатели развития отрасли или отсутствуют, или противоречат приоритетам государственной политики в области



обращения с отходами. Так, разработанные территориальные схемы обращения с отходами (далее - терсхемы), за редким исключением, выполнены с нарушением Закона об отходах. Например, в Татарстане планируется, что к 2028 году доля утилизируемых отходов составит скромные 14,5%, а реализация строительства МСЗ в рамках проекта «Чистая страна» фактически рассматривается как альтернатива переработке отходов (по сути, все отходы предполагается сжигать, показатели по предотвращению и сокращению образования отходов отсутствуют).

Закон об отходах не устанавливает **ответственности как муниципальных, так и органов власти субъектов РФ** за организацию системы обращения с ТКО и материальной заинтересованности в ее эффективном функционировании. Нет четкого разделения ответственности органов государственного и муниципального управления, производителей/импортеров и граждан. Ответственность и зоны компетенций «размываются» между органами государственной власти субъектов РФ и региональным оператором. Отсутствуют механизмы наказания за нарушение законодательства и невыполнение обязательств.

Ответственные ведомства не проводят на регулярной основе анализ эффективности реализации реформы. При этом большинство проблем отрасли обращения с отходами, в частности, переработки, носят **системный характер** и требуют срочного вмешательства, регулирования и контроля со стороны федеральной власти.

И в международной, и в отечественной практике существуют подходы и методы решения «мусорной проблемы», которые находятся в полном соответствии с закрепленными в российском законодательстве приоритетами государственной политики в области обращения с отходами, являются системными и способны уже в краткосрочной перспективе принести значительное улучшение ситуации.

## **2. Срочные меры и системные решения проблемы отходов**

### **2.1. Утилизация пищевых отходов**

В Российской Федерации отсутствует система сбора и утилизации органических (пищевых) отходов, которые составляют в среднем около 30-40% отходов, направляемых на полигоны. Например, только Москва отправляет на подмосковные полигоны порядка 2 млн тонн пищевых отходов (около четверти массы всех ТКО, образующихся в Москве).

При гниении пищевые отходы выделяют неприятный запах и являются причиной образования свалочного газа, оказывающего негативное влияние на окружающую среду. В то же время в России существует опыт применения технологий, в том числе отечественных, по экологически безопасной утилизации органических отходов.

Среди примеров таких технологий – компостирование пищевых отходов с дальнейшим получением органо-минеральных удобрений или использование органической фракции отходов для производства биогаза.

В качестве положительного примера можно привести опыт компании «Комплексные системы утилизации» (Оренбург), биогазовой станции «Лучки» (Белгородская область), ОАО «Шарканское РТП» (Удмуртия) и других предприятий, которые производят из отдельно собранных органических отходов коммерческие удобрения и биогаз.

Одним из способов сбора пищевых отходов для их дальнейшей утилизации является их отдельный сбор от населения на придомовых территориях. В крупных городах сбор пищевых отходов для получения биогаза наиболее целесообразно осуществлять через канализацию, используя диспозеры (кухонные измельчители пищевых отходов). Опыт сбора органики через канализационную сеть имеется в Москве, где на Люберецких и Курьяновских очистных сооружениях (далее - ЛОС и КОС) происходит производство биогаза и техногенного грунта. Однако, для масштабирования этого способа на каждого жителя города могут потребоваться инвестиции в модернизацию ЛОС и КОС. Аналогичное решение можно использовать в других регионах, где применяется технология по переработке канализационных стоков через биогазовый цикл.

Прием и переработка канализационных стоков, содержащих в том числе пищевые отходы, ведет к образованию сброженных илов (после обработки в метантенках). При определенных условиях эти илы могут быть использованы в производстве техногенного грунта, который пригоден к применению в городском хозяйстве, дорожном строительстве, для рекультивации полигонов, засыпки котлованов и траншей, рекультивации неудобий и т.д.

Несмотря на наличие отдельных успешных примеров и технологий, инфраструктура для сбора пищевых отходов и мощности для переработки в настоящее время в целом по России отсутствуют. В то же время опыт СССР и других стран показывает, что сбор пищевой органики для дальнейшей утилизации возможен, начиная с уровня домохозяйств.

Для комплексного решения данной проблемы рекомендуется **Правительству РФ внести следующие изменения в законодательство:**

1. Для стимулирования отдельного сбора отходов ввести понижающий коэффициент оплаты вывоза ТКО для тех домохозяйств, где пищевые фракции собираются отдельно (в т.ч. с применением диспозеров) и/или ввести понижающие коэффициенты при утверждении нормативов накопления ТКО;

2. Ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому дается определение обращению с осадком сточных вод и водоподготовки;



3. Вывести осадок сточных вод (ОСВ) и почво-грунты на основе ОСВ из-под действия Федерального закона от 19 июля 1997 г. N 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", в т.ч. исключить требование о проведении регистрационных испытаний для каждого ОСВ, образующегося в каждом отдельном населенном пункте.

**Субъектам Российской Федерации:**

1. Разработать «дорожную карту» по обращению с пищевыми и иными компостируемыми отходами с использованием различных технологий, применимых для разных источников образования данного вида отходов (домохозяйства, предприятия общественного питания, ритейлеры и др.), с установлением четких показателей движения к 100%-ной переработке данного вида отходов;

2. При разработке «дорожной карты» учесть возможность технологического использования уже имеющихся в регионе мощностей по утилизации пищевых и иных компостируемых отходов как посредством получения биогаза, так и непосредственно компостирования с получением органико-минеральных удобрений;

3. Разместить в открытом доступе «дорожные карты» по системному решению проблемы обращения с пищевыми и иными компостируемыми отходами.

**Правительствам Москвы и Московской области:**

1. Разработать, профинансировать и реализовать программу по оборудованию индивидуальными диспозерами квартир в многоквартирных домах в тех районах, канализационные стоки с которых поступают на метатенки очистных сооружений;

2. Разработать стандарты по строительству и реконструкции домов, в том числе в рамках программы реновации, включающие обязательное оборудование квартир индивидуальными диспозерами;

3. При формировании совместной позиции по вопросу обращения с пищевыми отходами согласовать действия двух субъектов в отношении пищевых отходов и проработать решение по модернизации ЛОС и КОС в случае массового внедрения измельчителей пищевых отходов на уровне домохозяйств, подключенных к системе канализации АО «Мосводоканал»;

4. Внедрить программы по использованию почво-грунтов на основе сброженных илов для удобрения почв.

**Правительству Московской области:**

1. Учесть при формировании и реализации «дорожной карты» по обращению с пищевыми отходами отсутствие приемлемых технологий по обработке канализационных стоков во многих населенных пунктах Московской области, что не позволяет внедрять в них измельчители пищевых

отходов на уровне домохозяйств, при этом оставляя возможность утилизации пищевых отходов через отдельный сбор и компостирование.

## **2.2. Современная экологически и экономически эффективная альтернатива строительству мусоросжигательных заводов**

В качестве меры, экологически и экономически более эффективной, чем МСЗ, предлагается строительство заводов по механо-биологической переработке ТКО (далее - МБП), включающих три типа производства:

1. цех сортировки - для выделения вторичных материальных ресурсов;
2. цех биологического разложения отходов - для снижения массы, объема и биологической активности органической фракции;
3. цех прессования оставшихся отходов.

Обработка отходов на таких заводах позволит снизить их объем как минимум в 4 раза при себестоимости за переработку как минимум в 1,7 раза меньшей, чем при сжигании на МСЗ.

Предлагаемое решение имеет ряд преимуществ по сравнению с сжиганием на МСЗ:

- меньшая себестоимость МБП по сравнению с МСЗ, при этом, в случае применения технологии анаэробного сбраживания (предусматривающей производство электроэнергии), для компенсации части затрат может быть использован механизм ДПМ;
- возможность использования заводов МБП и для переработки отдельно собранных отходов (для этого надо подавать отдельно собранные вторичные ресурсы в цех сортировки, органические отходы — в цех биоразложения, прочие — в цех прессования). Стоимость переработки при этом упадет еще в 3,7 раза по сравнению с переработкой смешанных отходов, а эффект по снижению объема повысится до 8 раз;
- сроки ввода заводов в эксплуатацию снизятся, поскольку для данных заводов не требуется сложное и дорогостоящее оборудование по очистке дымовых газов;
- исчезнет сама возможность негативного воздействия заводов на здоровье населения;
- снизится уровень социальных протестов населения.

Данное решение<sup>2</sup> в качестве наиболее экономически и экологически эффективного предлагается для реализации и в других регионах, где не планируется строительство МСЗ, но остро стоит проблема обращения с отходами.

---

<sup>2</sup> В качестве предварительного ТЭО предлагаемой концепции может быть использована работа «Предложения по разработке основ системы обращения с твердыми коммунальными отходами» (автор - Бабанин Игорь Валентинович, генеральный директор ООО «Точка сбора», Санкт-Петербург), опубликованная на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 21 марта 2018 г.

### **2.3. Меры по изменению территориальных схем обращения с отходами**

Территориальные схемы обращения с отходами (далее - терсхемы) являются одними из базовых документов и отправной точкой в реформировании системы обращения с отходами. Несмотря на это, подавляющее большинство утвержденных терсхем нарушает требования Закона об отходах и противоречит основным направлениям государственной политики в области обращения с отходами, а именно:

- отражает только существующее положение вещей и не задают направление развития;
- содержит прогнозные показатели по росту образования отходов вместо его сокращения;
- не содержит целевых показателей по внедрению раздельного сбора отходов;
- объединяет целевые показатели по утилизации с показателями по обезвреживанию, что фактически предоставляет возможность для региональных операторов уклоняться от вовлечения максимального количества отходов во вторичную переработку в пользу их сжигания или размещения на полигонах.
- игнорирует необходимость учета балансовых характеристик потоков отходов.

Для решения этих проблем предлагаем **Правительству Российской Федерации** в срочном порядке:

1. Провести инвентаризацию терсхем, проверить их соответствие Закону об отходах и закрепленным в нем приоритетам государственной политики в области обращения с отходами; определить направление корректировки терсхем.
2. Разработать и утвердить новые требования по содержанию терсхем в соответствии с требованиями приоритетов государственной политики в области обращения с отходами.
3. Разработать действенные инструменты по общественному обсуждению и учету мнения граждан по проектам терсхем, в том числе, по объектам по захоронению, обработке, утилизации и обезвреживанию ТКО, перемещаемых из других регионов.
4. Внести изменения в законодательство, включив проекты терсхем в перечень объектов государственной экологической экспертизы.

### **2.4. Приоритеты государственной политики: повторное использование, сокращение и предотвращение образования отходов**



Одной из ключевых проблем реализации «мусорной реформы» является несоблюдение приоритетов государственной политики в области обращения с отходами, в частности, первых 3-х приоритетов:

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

Данные приоритеты не нормированы на федеральном уровне и не отражены в мероприятиях и целевых показателях в региональных нормативных правовых актах по обращению с отходами (терсхемы, региональные программы и пр). Практически во всех утвержденных терсхемах закладывается ежегодный рост образования отходов. Целевые показатели по раздельному накоплению (сбору) отходов (PCO) зафиксированы сейчас только в терсхемах Республики Татарстан, Московской области и Пермского края. В регионах нарастает тенденция, когда инфраструктура для PCO ликвидируется с приходом регионального оператора, т.к. в руководящих документах по обращению с отходами данных регионов нет индикаторов по развитию PCO.

Важно отметить, что сжигание отходов (так называемое «термическое обезвреживание») имеет наименьший (шестой приоритет) среди приоритетов государственной политики. Поэтому целесообразность внедрения в регионах данной технологии необходимо определять только после того, как будет реализован и исчерпан потенциал пяти первых приоритетных методов обращения с отходами. На практике мы видим противоречащие федеральному законодательству тенденции.

Все это приводит к ежегодному росту образования отходов и уничтожению полезных компонентов посредством захоронения и сжигания, что повышает негативное воздействие на окружающую среду и нарушает экологические права граждан. Тогда как увеличение жизненного цикла товаров посредством придания им свойств многоразового использования, подверженности восстановлению, ремонту и модернизации после утраты потребительских свойств приводит к максимально эффективному использованию сырья и материалов. Одним из наиболее эффективных мероприятий по предотвращению образования отходов является последовательное сокращение и даже запрет использования неизвлекаемой и трудноперерабатываемой продукции - одноразовых товаров, тары и упаковки.

Ниже приводятся рекомендации, которые помогут выстроить максимально эффективную и экологически дружественную модель обращения с отходами, основанную на приоритетах государственной политики.

**Правительству Российской Федерации:**



1. Во исполнение п. 2 ст. 3 Закона об отходах внести изменения в постановление Правительства РФ от 16.03.2016 N 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО», а именно: включить в раздел 7 «Целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов» данные об установленных в субъекте РФ целевых показателях по максимальному использованию исходных сырья и материалов, по предотвращению образования отходов и по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования и о достигнутых значениях указанных целевых показателей.

2. Включить в разрабатываемый согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальный проект «Экология» мероприятия и целевые показатели по максимальному использованию исходных сырья и материалов; по предотвращению образования отходов и по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования.

3. Разработать законопроект о внесении изменений в статью 217 Налогового кодекса РФ об освобождении от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации перерабатываемых фракций ТКО.

4. По аналогии с Распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р «Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» разработать и утвердить перечень неизвлекаемых трудноперерабатываемых одноразовых товаров, тары и упаковки, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории РФ и установить сроки такого вывода.

5. Установить запрет на сжигание (термическое обезвреживание) 182 видов отходов, в отношении которых распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р введен запрет на захоронение.

#### **Минприроды России, Минпромторгу России, Минфину России:**

1. Разработать и представить в Правительство РФ предложения, направленные на стимулирование использования многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки среди населения и юридических лиц.

2. Разработать сертификационные стандарты для категории многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки, определяющие свойства и потенциал полезного использования реализуемой на территории РФ продукции.

3. Инициировать внесение дополнений в технический регламент Таможенного Союза о безопасности упаковки ТРТС005/2011, направленных

на стимулирование использования многоразовой (многооборотной) тары и упаковки.

**Минприроды России:**

1. Подготовить для включения в национальный проект «Экология» программу по предотвращению образования отходов и снижению пластикового загрязнения окружающей среды.

2. Совместно с Минпромторгом разработать для объектов розничной торговли рекомендации по предотвращению образования отходов через поэтапное сокращение доли неизвлекаемых и трудноперерабатываемых одноразовых товаров, тары и упаковки.

**Руководителям органов законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней:**

1. Установить запрет на использование неизвлекаемых и трудноперерабатываемых одноразовых товаров, тары и упаковки на массовых мероприятиях, а также в органах исполнительной власти и подведомственных государственных учреждениях.

**Руководителям органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

1. Принять исчерпывающие меры по скорейшему приведению терсхем и иных региональных НПА по обращению с отходами в соответствие с п.2 ст.3 Закона об отходах, утвердив мероприятия и установив прогрессивные целевые показатели по максимальному использованию сырья и материалов, по предотвращению образования отходов, по развитию общедоступной инфраструктуры раздельного сбора отходов, в том числе органических и опасных в прогрессивной динамике по годам с увеличением доступности такой инфраструктуры до 100%.

**2.5. Разработка НДТ по утилизации**

Институт наилучших доступных технологий (НДТ) должен стимулировать производителей использовать наиболее экологически безопасные и экономически эффективные технологии в различных отраслях, в т.ч., в области обращения с отходами. На первый взгляд выглядит логичным, что в приоритетном порядке разработаны НДТ для технологий обезвреживания отходов высокого класса опасности, способных нанести ущерб окружающей среде, в частности, разработаны НДТ для технологий термического обезвреживания ТКО. При этом НДТ для утилизации различных видов отходов не разработаны. В условиях пренебрежения требованиями приоритетов государственной политики в области обращения с отходами складывается парадоксальная ситуация, когда при выборе



технологий аргументом в пользу первоочередного использования мусоросжигания становится наличие утвержденных НДТ.

НДТ для утилизации различных видов отходов не разработаны. Поэтому наличие НДТ на сжигание отходов создает преимущества для неэкологичных технологий по сравнению с экологически дружественными.

Для того, чтобы НДТ эффективно применялись в области обращения с отходами, предлагаем:

1. Разработать справочники НДТ для утилизации различных видов отходов, входящих в состав ТКО: полимеры, стекло, металлы, макулатура, включая компостируемые отходы (отходы кухонь, иловые осадки и т.п.) наряду с НДТ по утилизации ТКО через производство топлива РДФ.

2. Повысить ставки экологического сбора до такого уровня, когда компаниям-производителям будет выгоднее самостоятельно обеспечивать утилизацию своих товаров, в том числе, тары и упаковки, вплоть до отказа от их производства.

3. Запретить засчитывать утилизацию одних видов пластика другими видами, например, отчитываться сбором и утилизацией ПЭТ за произведенную упаковку из полистирола или ПВХ.

4. Ввести экономические меры, стимулирующие отказ предприятий общепита от применения одноразовой посуды, тары и упаковки в пользу многоразовых аналогов.

5. Запретить использование пластиковых трубочек для напитков в связи с тем, что попадая внутрь тары после использования, они затрудняют или вовсе делают невозможной ее переработку.

## **2.6. Раздельный сбор отходов (РСО): барьеры и стимулы**

При готовности не менее половины жителей Российской Федерации к раздельному сбору отходов (так, согласно опросу ФОМ, 2017 г, более 90% готовы сортировать отходы при наличии контейнеров в шаговой доступности) и недозагрузке существующих перерабатывающих мощностей, в законодательстве отсутствуют механизмы для внедрения РСО на территории страны.

Региональные операторы экономически не заинтересованы во внедрении РСО, не обязаны его внедрять и даже вправе не разрешить внедрять РСО другим компаниям.

Как следствие, не предпринимаются базовые меры на местах для того, чтобы РСО заработал: например, установка достаточного количества контейнеров для РСО, прессов для пластика. Население не верит в то, что разделенные отходы везут на переработку, а не смешивают и не увозят на полигон или МСЗ.

Кроме того, в руках регионального оператора (в тех регионах, где запланировано строительство МСЗ) сосредоточена реализация конфликтующих способов обращения с отходами. В частности, выделение

наиболее калорийных фракций из общего потока отходов в рамках внедрения РСО снижает экономическую эффективность работы МСЗ, находящихся в ведомстве регионального оператора, заинтересованного, в первую очередь, в скорейшем возврате крупных инвестиций в МСЗ.

Запрет полигонного захоронения относится только к незагрязненным отходам, входящим в состав ТКО, и никоим образом не препятствует их смешению и попаданию на полигон.

Уровни ставок экологического сбора и нормативов утилизации не покрывают расходов на самостоятельную реализацию расширенной ответственности производителя (РОП), и провоцируют производителей на уплату экологического сбора в бюджет, откуда средства распределяются только на строительство и проектирование объектов обработки и утилизации отходов. Таким образом, важный этап накопления и транспортировки вторичных ресурсов остается без финансирования.

Отсутствуют механизмы экономического стимулирования населения к участию в РСО, такие как: пониженный тариф на вывоз отдельно накопленных отходов, залоговая стоимость тары; отсутствует правовое поле для развития сети пунктов приема вторсырья.

Для того, чтобы заработал РСО, необходимы следующие **срочные меры**:

1. Закрепить внедрение РСО в качестве обязанности субъектов РФ и региональных операторов с четкими целевыми показателями (для последних – установить ответственность за недостижение данных показателей).

2. Повысить ставки экологического сбора и нормативы утилизации до уровня, стимулирующего производителей самостоятельно обеспечивать утилизацию своей продукции.

3. Разработать инструменты экономического стимулирования населения для участия в РСО.

4. Внедрить национальные программы по просвещению и вовлечению населения в практику РСО и сокращения образования отходов, а также по распространению лучших практик прозрачной и эффективной действующей системы РСО.

## **II. Предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки твердых коммунальных отходов (пункт 2 поручения Президента Российской Федерации от 5 декабря 2017 г. № Пр-2436)**

В формулировке Поручения указано только на часть цикла обращения с отходами - их переработку. Считаем необходимым рассматривать проблему более широко, и в соответствии со ст.1. Закона об отходах рассматривать обращение с отходами, которое включает в себя деятельность по сбору,



накоплению, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов.

### **1. Международный опыт учета мнения общественности при принятии решений о размещении объектов обращения с ТКО**

Массовые гражданские протесты, вызванные процессами обращения с отходами, широко распространены во всем мире. При отсутствии решений, удовлетворяющих требования местного населения и общественных активистов, антимусорные протесты могут продолжаться долгие годы, иногда десятилетия (примеры - Италия, Ливан, Словакия, Великобритания). Попытки силой подавить антимусорные протесты на этапе, когда они доходят до противостояния на улицах, иногда внешне могут быть успешными (пример - Ливан), но не решают проблемы обращения с отходами. На этом фоне протестное движение уходит на уровень местных органов власти, малого бизнеса, общественно-политических движений.

Антимусорные протесты способствуют развитию мощных общественных движений. Примером может быть итальянское движение «Zero Waste» («Ноль отходов»). В настоящее время оно объединяет органы местного самоуправления 274 коммун, на территории которых проживает 6,1 млн. человек (это почти 10% всего населения Италии). Участниками движения «Ноль отходов» являются такие крупные города, как Парма. В 2018 году о планах присоединения к этому движению заявил г. Рим.

Дополнительным фактором, сильно влияющим на антимусорные протесты, является зачастую весьма серьезное влияние организованной преступности и коррупции в области обращения с отходами (Италия, Словакия, Ливан, США). Организационная преступность и коррупция могут в одних случаях способствовать подавлению антимусорных протестов, а в других - увеличивать их силу и эффективность.

Органы власти, столкнувшись с массовыми антимусорными протестами, кроме попыток их подавления или игнорирования могут попытаться занять более конструктивную позицию. Это может быть:

- обеспечение информационной открытости, что будет способствовать повышению доверия, ответственности представителей органов власти, уменьшению возможностей для коррупции и влияния организованной преступности;

- учет альтернативных требований и предложений со стороны протестующих, в том числе часто имеющих под собой значительные экономические интересы (например, падение стоимости недвижимости, расположенной рядом с объектами, на которых осуществляется обращение с отходами);

- ориентация протестных движений, которые часто движимы принципом - «где угодно, но не на моем заднем дворе», на реализацию возможных конструктивных альтернатив (прежде всего - снижение количества

образующихся отходов, внедрение раздельного сбора и развитие переработки и т.д.);

- использование механизмов учета общественного мнения, предполагающих непосредственное и обязательное для исполнения волеизъявление населения соответствующих территорий и правообладателей недвижимого имущества, расположенного на них.

## **2. Защита процедур информирования и учета общественного мнения от их неэффективного и некорректного использования**

Проблемы некачественной реализации существующих процедур учета общественного мнения, сокрытия или искажения экологической информации, иногда намеренного манипулирования процессом общественных обсуждений, подтасовывания их результатов стоят весьма остро и способствуют усилению протестных настроений.

Типичными примерами такого некорректного использования являются:

а) *Низкая доступность информации о проектах, результатах их обсуждения и экологической оценки.* При заявленном переходе Российской Федерации к цифровой экономике официальную проектную документацию, представляемую на экологическую экспертизу, общественное обсуждение и т.д. до сих пор не размещают в сети Интернет. В открытом доступе отсутствуют тексты заключений государственной экологической экспертизы.

б) *Отсутствие в открытом доступе, прежде всего в сети Интернет, официальной информации об экологических последствиях деятельности в области обращения с ТКО.* Большая часть полигонов для захоронения ТКО не имеет официальных сайтов. Результаты проверки их деятельности органами экологического и санитарно-эпидемиологического надзора в открытом, удобном для пользования, заслуживающем доверия виде отсутствуют.

в) *Контрольно-надзорные органы делают часто противоречивые и неубедительные заявления о состоянии окружающей среды в местах расположения объектов обращения с отходами: «превышения предельно допустимых концентраций не выявлено», «нарушений требований законодательства не выявлено» и т.д.* Это зачастую не совпадает с мнением местных жителей и вызывает рост недоверия населения к органам власти.

г) *Манипулирование терминологией, действующей нормативно-правовой базой и т.д.* Например, сжигание отходов называется «переработкой отходов в энергию». В проекте «опытно-экспериментального завода по сортировке и переработке отходов» (сельское поселение Филипповское, Киржачский район, Владимирская область) обнаруживаются полигоны для захоронения остатков этой сортировки и переработки на площади в несколько десятков гектар. Типичным объяснением отказа в доступе к проектной документации, представляемой на экологическую экспертизу, является «коммерческая тайна».



д) *Отказы в предоставлении проектной документации для проведения независимых общественных экологических экспертиз, создание препятствий для проведения публичных слушаний и общественных обсуждений (помещения с малой вместимостью, завоз подобранных представителей «общественности» при ограничении доступа противников проектов и т.д.), манипулирование и иногда фабрикация положительных заключений результатов общественных обсуждений проектов, которые вызывают широкие общественные протесты.*

**Рекомендации:**

Минприроды России при участии заинтересованных сторон (представители и эксперты Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ», общественных организаций, местных инициативных групп):

1. В кратчайшие сроки провести анализ эффективности реализации действующих процедур и механизмов информирования населения и учета мнения граждан при проектировании и строительстве заводов по термическому обезвреживанию ТКО в рамках нацпроекта «Чистая страна» (4-х в Московской области и 1-го в Татарстане), а также в отношении полигонов и проектов в области обращения с ТКО, вызвавших активные социальные протесты в 2017-2018 гг.: полигон Кучино (Балашиха), полигон Ядрово (Волоколамск), полигон Лесная (Серпухов), проект Малинки (Новая Москва), проект на территории сельского поселения Филипповское (Киржачский район Владимирской области) и т.д.;

2. Подготовить и реализовать предложения по повышению эффективности работы действующих процедур по информированию и учету мнения граждан в области обращения с ТКО.

**3. По проекту постановления Правительства Российской Федерации «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем»**

Согласно сообщению пресс-службы Минприроды России от 28 мая 2018 г. данный проект внесен на рассмотрение в Правительство Российской Федерации. Этот документ является существенным шагом вперед в области общественного обсуждения территориальных схем обращения с отходами (далее - терсхемы) по сравнению с действующим Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2016 г. N 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами». В Постановлении №197

общественное обсуждение терсхем не было предусмотрено. Это требование было установлено с 31 декабря 2017 г. п.4 ст.13.3. Федерального закона «Об отходах производств и потребления».

Тем не менее, считаем необходимым внести существенные изменения в раздел 4 «Общественное обсуждение» проекта нового Постановления Правительства. В его нынешнем виде этот раздел не будет способствовать выявлению мнения и требований местного населения и общественности, решению выявленных проблем, а напротив может приводить к дополнительному росту социальной напряженности.

В связи с этим, необходимо:

3.1. Внести в раздел 4 «Общественное обсуждение» следующие изменения:

- увеличить длительность проведения общественных обсуждений и сроки заблаговременного информирования о их проведении;

- указать основные «заинтересованные стороны», которые должны быть целенаправленно информированы о размещении проекта терсхемы на официальном интернет-сайте уполномоченного органа и о проведении общественных обсуждений (в том числе, владельцы недвижимости, которая может оказаться в зоне воздействия объектов обращения с отходами);

- регламентировать порядок работы с поступившими предложениями, включая открытые отчеты о том, как эти предложения были использованы (или объяснения причин отказа в использовании) при дальнейшей работе над терсхемой;

- прописать механизмы разрешения социально-экологических противоречий, которые могут возникнуть в связи с реализацией предлагаемых терсхем.

3.2. Провести независимую экспертизу проекта вышеуказанного проекта постановления. В настоящее время (июль 2018 г.) в разделе «Независимая экспертиза» [http://www.mnr.gov.ru/docs/nezavisimaya\\_ekspertiza/](http://www.mnr.gov.ru/docs/nezavisimaya_ekspertiza/) на Интернет-сайте Минприроды самое свежее сообщение датируется 19 мая 2015 года.

3.3. Дополнить информационное сообщение пресс-службы Минприроды от 28 мая 2018г. о направлении в Правительство Российской Федерации данного проекта постановления актуализированным официальным текстом этого документа, либо указанием ссылки на страницу его размещения на сайте Минприроды России.

#### **4. По терсхемам обращения с отходами**

4.1. Ввести обязательную государственную экологическую экспертизу (далее - ГЭЭ) проектов терсхем, включить их в перечень объектов ГЭЭ федерального уровня.

4.2. Создать единый общедоступный официальный интернет-источник сведений об уже утвержденных терсхемах, с размещением их официальных текстов либо ссылок на интернет-страницы, содержащих данные тексты;



сведений о результатах общественных обсуждений (если не проводились - указывать, что терсхема принята без проведения общественного обсуждения) и датах общественного обсуждения существенных изменений в терсхемах и т.д.

**5. По проведению государственных экологических экспертиз проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности (далее - объектов ГЭЭ)**

В настоящее время информационная открытость этого процесса недостаточна, отсутствие доступа граждан к результатам ГЭЭ не позволяет в полной мере использовать данные результаты.

Для решения этой проблемы предлагается следующее:

5.1. Обеспечить обязательную публикацию в сети интернет представляемой для проведения ГЭЭ проектной документации объектов (как минимум в части, являющейся экологически значимой информацией), используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности, сводных заключений ГЭЭ.

5.2. При наличии поступивших в письменном виде замечаний со стороны граждан и общественных объединений, в материалах ГЭЭ и ее сводном заключении должны быть даны пояснения, как были использованы (или не использованы) эти предложения с объяснением причины неиспользования.

5.3. Должен быть создан единый электронный каталог уже проведенных ГЭЭ проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности, в который также должны быть включены сведения о планируемых экспертизах.

**6. По Постановлению Правительства РФ от 26 мая 2016 г. N 467 «Об утверждении Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов»**

Согласно действующему Положению целенаправленное информирование и учет мнения граждан Российской Федерации по этому поводу не предусмотрено.

В этот документ необходимо внести дополнения, предусматривающие публикацию в сети Интернет:

- отчетов о результате проведения мониторинга воздействия объектов размещения отходов на окружающую среду, проводимого собственниками объектов размещения отходов, а также лицами, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов;

- результатов проводимой территориальными органами Росприроднадзора проверки отчетов для подтверждения (неподтверждения)

заклучения об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов, включая использованную для этого информацию результатов государственного мониторинга;

- результатов проверок, проводимых органами охраны окружающей среды, помимо оформления документов «о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов».

#### **7. По Постановлению правительства Российской Федерации от 21 июня 2016 года N 564 «Об утверждении стандартов раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами»**

В настоящее время в данном Постановлении предусмотрено раскрытие информации (обеспечение доступа к информации неограниченного круга лиц независимо от цели ее получения) по ряду организационных и экономических показателей, однако при этом полностью отсутствуют какие-либо показатели, характеризующие социально-экологические результаты деятельности операторов по обращению с отходами.

Предлагается рассмотреть возможность дополнения стандартов раскрытия информации в области обращения с ТКО рядом социально-экологических показателей, например:

- количество жалоб, связанных с экологическими последствиями деятельности оператора по обращению с отходами (в качестве источника верификации можно использовать данные о входящих обращениях в различного уровня органы власти и контрольно-надзорные органы);

- результаты реагирования получателей жалоб на эти обращения;

- количество и результаты плановых и внеплановых проверок экологических последствий деятельности операторов по обращению с отходами;

- количество публичных протестных мероприятий (митинги, пикеты, демонстрации, шествия и т.д.), связанных с деятельностью операторов по обращению с отходами.

#### **8. Об интернет-сайтах объектов по обращению с ТКО**

В настоящее время такие сайты по большей части отсутствуют, а при наличии их информационное наполнение, пригодность к диалогу с гражданами, учету их мнения, как правило, находятся на низком уровне.

В связи с этим Минприроды России рекомендуется при участии заинтересованных сторон (представители и эксперты Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ», общественных организаций, местных инициативных групп):



8.1. Провести анализ наличия интернет-сайтов объектов по обращению с отходами и их информационного наполнения.

8.2. На основе имеющегося международного опыта и действующей российской нормативно-правовой базы предложить возможные типовые варианты информационного наполнения сайтов.

8.3. Регулярно проводить конкурс на лучший сайт объекта по обращению с отходами.

8.4. Организовать распространение и внедрение положительного опыта в этой области, который будет выявлен по результатам анализа и результатам проведения конкурса.

### **9. Учет мнения граждан в области обращения с ТКО, включая их размещение в г.Москва и Московской области**

В настоящее время Москва является крупнейшим производителем ТКО на территории Российской Федерации. При этом город демонстрирует «безответственность производителя», решая проблему своих отходов за счет их вывоза на полигоны, расположенные в соседних субъектах Российской Федерации.

В результате столица Российской Федерации оказалась окружена кольцом полигонов захоронения отходов. С 2017г. начался резкий рост протестной активности. Попытки решения проблемы за счет активизации вывоза московских отходов для захоронения не только в Московскую область, но и в соседние регионы (например, Владимирскую), строительства мусоросжигательных заводов в рамках проекта «Чистая страна» привели только к расширению и активизации протестов.

Ситуация будет обостряться и дальше в связи с увеличением потока московских отходов при реализации программы реновации столичного жилищного фонда.

9.1. В связи с этим предлагается сделать Москву, Московскую область и соседние субъекты Российской Федерации пилотными для реализации рекомендаций по учету мнения граждан в области обращения с ТКО.

### **10. Стратегическая экологическая оценка (СЭО)**

Данный инструмент уже несколько десятилетий применяется в мире для учета экологических и касающихся здоровья населения рисков и мнения населения на ранних этапах разработки программ стратегического значения. Это оценка вероятных экологических и социально-экономических последствий реализации сценариев долгосрочного развития, который проводится на более ранней стадии процесса принятия решений, чем ОВОС.

Есть прецеденты успешного применения данного инструмента в России. Так, в 2015-2016 годах проведен пилотный проект СЭО Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края до 2030 года. В

2016-2017 годах были реализованы еще два пилотных проекта: СЭО программы развития угледобывающего района в Кемеровской области с учетом задач сохранения биоразнообразия и СЭО Стратегии социально-экономического развития Амурской области до 2025 года в части развития топливно-энергетического комплекса.

10.1. Необходимо ускорить принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации» (проект которого разработан Минприроды России), который призван ввести институт СЭО в России.

10.2. В качестве пилотного проекта, подготовить СЭО для Московской области и Республики Татарстан, регионов, где планируется строительство МСЗ в рамках нацпроекта «Чистая страна»

## **11. Использование обязательных для исполнения форм учета мнения населения для принятия решений о строительстве объектов, используемых для обработки, утилизации и обезвреживания твердых коммунальных отходов**

Объекты, используемые для обработки, утилизации и обезвреживания ТКО, относятся к высокому классу опасности, в связи с чем выбор мест их размещения непосредственно затрагивает интересы жителей близлежащих населенных пунктов, оказывая прямое влияние на реализацию права на жизнь, здоровье, благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие.

Поэтому **принятие решения о строительстве таких объектов требует использования инструментов и механизмов учета мнения, предполагающих непосредственное и обязательное для исполнения волеизъявление населения соответствующей территории.**

Иное превращало бы местные сообщества в объект деятельности по обращению с отходами, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ).

Поскольку размещение объектов, используемых для переработки твердых коммунальных отходов, требует всесторонней проработки и обсуждения с населением, механизм учета мнения граждан должен предусматривать **два этапа: информирование жителей о проекте с его публичным обсуждением и принятие населением решения, обязательного к исполнению.**

На первом этапе осуществляется информирование и публичное обсуждение с жителями и иными заинтересованными лицами проекта размещения объекта, потенциально несущего высокие риски негативного



воздействия на окружающую среду, путем проведения публичных слушаний или общественных обсуждений в существующих процедуре и формате.

На соответствующем сайте в сети Интернет заблаговременно размещается вся документация о предполагаемом строительстве, представляется проект, проводится его экспозиция и организуется обсуждение, в случае проведения публичных слушаний проводится собрание или собрания участников.

В обсуждении участвуют местные жители, постоянно проживающие на территории, на которой либо прилегающей к которой предполагается строительство объекта, используемого для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения ТКО, правообладатели находящихся в границах данной территории объектов недвижимости, избранные на данной территории депутаты и иные выборные должностные лица органов местного самоуправления, представители территориального общественного самоуправления, а также специалисты.

В связи с отсутствием в действующем законодательстве механизма учета рекомендаций, высказанных на публичных слушаниях и общественных обсуждениях, необходим второй этап - принятие непосредственно населением решения по вопросу о строительстве объектов обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения ТКО, путем проведения:

- схода граждан соответственно городского либо сельского поселения, или отдельного населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, на территории которого предполагается строительство вышеназванного объекта, - в каждом из поселений (населенных пунктов) с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 500 человек, либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района, на территории или в непосредственной близости от которого предполагается строительство вышеназванных объектов;

- местного референдума - в городском поселении, городском округе, внутригородском районе городского округа с внутригородским делением, внутригородской территории (внутригородском муниципальном образовании) города федерального значения, на территории которого предполагается строительство вышеназванных объектов, с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 500 человек.

Для реализации изложенных предложений необходимо внести изменения:

1. В статью 5<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, дополнив возможностью проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, являющихся основанием выбора мест размещения и строительства объектов,

используемых для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения ТКО, а также по проектам строительства данных объектов;

2. В Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- дополнить перечень вопросов местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа и внутригородского района участием в деятельности по выбору мест размещения и согласованию проектов строительства объектов, используемых для переработки твердых коммунальных отходов (статьи 14, 15, 16 и 16.2.);

- уточнить полномочия схода граждан и возможность проведения сходов в нескольких поселениях либо населенных пунктах, на территории которых либо в непосредственной близости от которых планируется строительство объекта, используемого для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения ТКО (статья 25.1.);

- предусмотреть возможность проведения местного референдума на части территории муниципального образования (часть 2 ст. 22).

## **12. Оценка деятельности губернаторов с использованием показателей эффективности учета мнения населения в области обращения с отходами**

В соответствии с Указом Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», тема отходов отражена в п. 9 перечня показателей.

В него вошли:

а) качество и доступность услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ);

б) отношение среднедушевых расходов населения на оплату ЖКХ к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг;

в) доля утилизированных твердых коммунальных отходов в общем объеме коммунальных отходов;

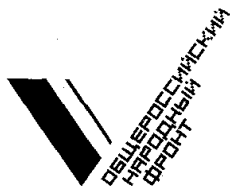
г) доля нормативно очищенных вод в общем объеме сточных вод.

Однако доля утилизированных твердых коммунальных отходов не отражает комплексность и остроту этой темы.

В связи с этим считаем необходимым в методику расчета этого показателя, которая в соответствии с Указом должна быть утверждена Правительством РФ до 1 декабря 2018 г., включить:

- учет реализации приоритетов государственной политики в области обращения с отходами в данном регионе;

- учет информационной открытости и учет мнения граждан при реализации схем и проектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.



## **НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ»** **ОБЩЕРОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ ДВИЖЕНИЕ**

119285 Москва, ул. Мосфильмовская, д. 40  
тел.: (495) 981-56-99, факс: (495) 980-25-61, e-mail: post@onf.ru

*31.07.2018 № ОНФ/2-478/2018*

**Секретарю Общественной палаты  
Российской Федерации**

**В.А.ФАДЕЕВУ**

***Уважаемый Валерий Александрович!***

Во исполнение пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № Пр-2436 о проведении анализа Общественной палатой Российской Федерации совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общероссийским общественным движением «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представлении предложений по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов, сообщаем.

В настоящий момент у экспертов ОНФ вызывает серьезные опасения готовность регионов Российской Федерации к реализации в стране новой системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Согласно пункту 3 статьи 29.1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) все операторы должны были быть выбраны до 1 мая 2018 г.

Однако по состоянию на 25 июля 2018 г. всего лишь в 77 субъектах Российской Федерации отобраны 195 региональных операторов.

В 11 субъектах Российской Федерации в нарушение установленных сроков только объявлены конкурсные процедуры по выбору 20 региональных операторов (Республика Северная Осетия-Алания, Алтайский, Красноярский и Пермский края, Амурская, Волгоградская, Орловская, Рязанская, Томская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ).

В двух субъектах Российской Федерации не начаты конкурсные процедуры по выбору региональных операторов (Самарская область и город Москва).

Пункт 4 статьи 29.1 Закона № 89-ФЗ указывает, что заявка на тариф должна быть подана до 1 июля. С учетом данных обстоятельств те субъекты Российской Федерации, в которых до настоящего времени не отобраны региональные операторы, могут не успеть утвердить тарифы.

Следует также обратить внимание на то, что установленные региональными тарифными органами ставки отличаются в разы: 344 рубля за кубометр мусора

в Новгородской области, 550 рублей - в Астраханской области, более 900 рублей - в Камчатском крае.

#### **I. Анализ эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов.**

Частью 2 статьи 3 Закона № 89-ФЗ определена приоритетность направлений государственной политики в области обращения с отходами 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.

Однако эта последовательность не соблюдается на федеральном уровне, а также при региональном планировании. Региональные программы в области обращения отходов предусматривают в первую очередь строительство объектов захоронения и сжигания отходов. Федеральные целевые программы также не соблюдают установленную Законом № 89-ФЗ последовательность.

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ НАРОДНЫЙ ФРОНТ выделяет следующие приоритетные меры обеспечения переработки твердых коммунальных отходов (далее - ТКО).

#### **I. Совершенствование государственной системы учета, планирования и управления отрасли обращения с отходами.**

Эксперты ОНФ отмечают, что законодательство в области обращения с отходами несовершенно и имеет противоречия. Особенно отмечается отсутствие в Законе № 89-ФЗ регулирования в области вторичного сырья, что существенно снижает эффективность всех мер по обеспечению переработки ТКО.

Кроме того, существующие виды отчетности не позволяют объективно увидеть систему обращения с отходами и являются лишь бюрократическим бременем для хозяйствующих субъектов. Государственные надзорные органы не в силах проверить объективность внесенных в отчеты данных, а также проконтролировать эти процессы. В результате в системе государственного мониторинга отсутствуют достоверные сведения о положении дел в сфере обращения с отходами, что сильно затрудняет возможности и эффективность государственного и общественного контроля в этой области.

Сегодня, для того чтобы иметь возможность вести эффективный учет количества предприятий по переработке отходов, необходимо в первую очередь прописать такой вид хозяйственной деятельности через внесение дополнений в общероссийский классификатор видов экономической деятельности (далее - ОКВЭД), а готовую продукцию из вторичного сырья необходимо выделить отдельно в общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности (далее - ОКПД), что позволит увидеть, сколько отходов переработано и какая продукция из них получилась. В дальнейшем, различные коды на одну и ту же продукцию из исходного и вторичного сырья дадут конкурентные преимущества последним, в том числе при осуществлении «зеленых» закупок.



Основами системы обращения с отходами, в том числе с ТКО, являются территориальные схемы в области обращения с отходами (далее - территориальные схемы), региональные программы в области обращения с отходами (далее - региональные программы), а также институт региональных операторов по обращению ТКО (далее - институт региональных операторов).

ОНФ в рамках исполнения пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 апреля 2016 г. № Пр-725 о проведении анализа принятых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по сбору и переработке твердых коммунальных отходов, а также организацию работы по обеспечению прозрачности и информационной открытости конкурсных процедур по отбору региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, регулярно сообщает свои замечания и предложения по совершенствованию территориальных схем и региональных программ, а также института региональных операторов.

## **2. Реализация расширенной ответственности производителя.**

Введенная Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 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» расширенная ответственность производителя (далее - РОП) подразумевает уплату экологического сбора производителями и импортерами товаров в случае не достижения ими установленных нормативов утилизации отходов от использования товаров.

По прошествии более трех лет система РОП так и не заработала. В 2017 г. собрано всего 1,33 млрд рублей вместо нескольких миллиардов, на которые можно было рассчитывать при эффективном построении системы РОП. Эти средства могли бы за один год обеспечить инфраструктурой раздельного накопления ТКО все населенные пункты Российской Федерации, что в свою очередь вернуло бы в хозяйственный оборот до 40 процентов объема ТКО.

Эксперты ОНФ отмечают, что система РОП не работает по следующим причинам:

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования не справляется с функцией администрирования сбора сумм экологического сбора, то есть не может собрать даже тот минимальный уровень экосбора, который имеется согласно установленным заниженным нормативам утилизации и ставкам экосбора;

- нормативы утилизации так и не стали стимулирующими, вопреки требованию подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 июля 2017 г. № Пр-1329 об обеспечении Правительством Российской Федерации принятия нормативных правовых актов, предусматривающих расширение перечня товаров, включенных в перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, а также повышения нормативов утилизации отходов от использования товаров до уровня, стимулирующего полноценную их переработку (далее - поручение);

- перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, вопреки поручению расширился не за счет включения в него новых групп, а за счет их дробления и переименования,

в результате чего теперь группы данного перечня не совпадают с ОКПД, что еще сильнее затруднило администрирование системы РОП, создало лазейки для ухода от уплаты экосбора;

- ставки экологического сбора (сумма затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства) не соответствуют реальным затратам на эти цели, что не стимулирует такой вид предпринимательской деятельности, как утилизация отходов;

- действующая система РОП не учитывает такие факторы, как срок разлагаемости, класс опасности, степень негативного воздействия продуктов распада на окружающую среду, в результате чего на сегодняшний день менее экологичная упаковка имеет конкурентные преимущества перед более экологичной упаковкой.

### **3. Совершенствование системы налогообложения отрасли переработки отходов.**

Эксперты ОНФ отмечают, что рынок переработки отходов приносит за один год около 100 млрд рублей налоговых отчислений. При этом стоимость попадающих на свалки вторичных материальных ресурсов составляет 574 млрд рублей в год, ежегодные затраты бюджета на рекультивацию и ликвидацию свалок - более 32 млрд рублей в год, для рекультивации существующих полигонов ТКО необходимо около 2 трлн рублей. Соответственно, среднесрочное освобождение от налогов производств, занимающихся утилизацией отходов, приведет не к сокращению поступлений в бюджет, а к его увеличению за счет экономии средств на ликвидацию экологического ущерба. Таким образом, можно было бы реализовать принцип обеспечения экологической безопасности, то есть экономии средств за счет предотвращения экологического вреда, а не его ликвидации.

В современных реалиях налоговое стимулирование переработки ТКО на первом этапе реформы обращения с отходами можно реализовать следующими мерами:

- 1) Освободить граждан от подоходного налога (далее - НДФЛ) при сдаче вторичного сырья. Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 179-ФЗ «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» с 1 января 2019 г. освобождает от НДФЛ доходы граждан, полученные от сдачи макулатуры. ОНФ активно работал над продвижением данного закона. Однако если аналогично отменить НДФЛ на пластиковые отходы, лом, стеклобой и резину, то можно получить синергетический эффект, так как бизнес-модель будет более устойчивой.

По подсчетам экспертов ОНФ, при условии отмены НДФЛ общие дополнительные поступления в бюджет на вторичные ресурсы составят до 69,2 млрд рублей в течение 2-3 лет, из них:

- до 26,4 млрд рублей дополнительных налоговых поступлений в бюджет из фонда оплаты труда при создании до 300 тысяч новых рабочих мест и самозанятых;

- экономия до 42,75 млрд рублей государственного бюджета на вывоз и захоронение мусора за счет сокращения объема образования ТКО на 28,5 млн тонн в год вторичного сырья (лом, макулатура, стеклобой, пластик, резина).

- 2) Перенести налог на добавленную стоимость (далее - НДС) с изготовителей вторичного сырья на переработчиков вторсырья, что позволит развиваться малому

предпринимательству больше собирать и заготавливать вторичного сырья. Переработчики загрузятся сырьем, и НДС в большей степени поступит в бюджет за счет готовых товаров из вторичного сырья, чем самого вторсырья, которое всегда стоит меньше готовой продукции.

#### **4. Совершенствование системы тарификации в области обращения с отходами.**

В существующей системе тарификации в области обращения с ТКО отсутствует дифференцированный подход на раздельное накопление отходов, что не стимулирует развитие инфраструктуры раздельного накопления отходов, в том числе не мотивирует население разделять отходы при их образовании. Региональный оператор, который по закону должен будет взять под свой контроль организацию всей системы обращения с отходами, не возьмется за реализацию раздельного накопления ТКО, так как этот этап останется на балансе структур жилищно-коммунального хозяйства, которым выгоднее всего взимать с граждан тариф на вывоз и захоронение отходов. Таким образом, раздельный сбор по-прежнему не будет реализован, что существенно тормозит развитие переработки отходов.

В связи с этим эксперты ОНФ предлагают реализовать следующие меры по обеспечению переработки ТКО:

- добавить в ОКПД товары, произведенные из вторичного сырья;
- добавить в ОКВЭД виды деятельности в области обращения с отходами;
- повысить нормативы утилизации отходов от использования товаров до стимулирующего уровня;
- повысить ставки экологического сбора;
- расширить перечень групп товаров, подпадающих под РОП, в соответствии с ОКПД;
- ввести в расчет суммы экологического сбора коэффициент «экологического следа», который бы учитывал такие факторы, как срок разлагаемости, класс опасности, степень негативного воздействия продуктов распада на окружающую среду;
- предоставить максимально налоговых льгот для переработчиков отходов:
  - а) освободить граждан от НДФЛ при сдаче вторичного сырья;
  - б) перенести НДС с заготовителей вторичного сырья на переработчиков вторсырья;
- реформировать систему тарификации в области обращения с отходами.

#### **II. Предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки ТКО.**

Региональные активисты и эксперты ОНФ всегда присутствуют на общественных обсуждениях таких проектов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, как проекты территориальных схем и проекты корректировки территориальных схем. В рамках Года экологии ОНФ проанализировал все разработанные в 2016-2017 гг. территориальные схемы, во всех были обнаружены ошибки, неверные или противоречивые данные. Выявленные замечания и предложения направлены на рассмотрение органам власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, активисты ОНФ участвуют в общественных (публичных) слушаниях по строительству объектов размещения и сжигания отходов.

Отмечаем, что мнение граждан при общественных обсуждениях и слушаниях практически не учитывается по следующим причинам:

- под видом местных жителей на общественные слушания являются лица, заинтересованные в обратном общественному мнению решении;
- нарушается регламент проведения общественных слушаний;
- материалы для общественного обсуждения зачастую не публикуются или публикуются после даты проведения общественных слушаний.

Например, в сельском поселении Шеметовское Сергиево-Посадского муниципального района Московской области при строительстве нового полигона ТКО материалы оценки воздействия на окружающую среду (далее - ОВОС) были выложены в общий доступ на сайте Администрации Сергиево-Посадского района только 21 июня 2018 г. по требованию активистов, в то время как о начале обсуждения было объявлено 6 июня 2018 г. При этом проект ОВОС был составлен без утвержденного технического задания на проектирование, которое тоже должно было пройти общественные слушания, но выявленные замечания не были учтены при разработке материалов ОВОС.

В сельском поселении Филипповское Киржачского района Владимирской области публичные слушания по утверждению проекта о внесении изменения в Правила землепользования и застройки муниципального образования сельское поселение Филипповское в части разрешения строительства мусорного полигона проходили в будний день, утром, в течении 30 минут. Большинство жителей не было в это время в населенных пунктах вокруг предполагаемого места строительства объекта. При этом предварительно должны были проходить публичные слушания по изменениям в генеральный план, но этого сделано не было. Жители собрали более 10 тысяч подписей против строительства объекта в данном месте, но этот факт не был учтен органами власти.

В пределах границы Куликовского сельского поселения Калачинского района Омской области, принимая решение о реконструкции свалки, Администрация Калачинского муниципального района не провела общественные слушания. Регламент проведенного администрацией района 6 июня 2018 г. круглого стола был составлен так, что выступили только лица, заинтересованные в строительстве полигона.

Проблемы проведения общественных слушаний имеют системный характер, и не только в области обращения с отходами. Аналогичные проблемы есть и при проведении общественных слушаний в области лесных отношений.

Особо отмечаем, что пунктом 4 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ установлена необходимость проведения общественных обсуждений проектов территориальных схем. Правительством Российской Федерации разрабатывается постановление «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем» (далее - проект постановления), который получил отрицательное заключение Минэкономразвития России при оценке регулирующего воздействия от 19 июня 2018 г. № 16588-СШ/Д26и, в том числе по следующим причинам:

1) Механизм регулирования общественного обсуждения территориальной схемы содержит ряд недостатков относительно сроков его проведения. Так, сроки проведения отдельных этапов указаны как в днях, так и в рабочих днях, что существенно затрудняет единообразное определение сроков. Кроме того, в пункте 27 проекта постановления указано, что срок общественного обсуждения не может быть менее 15 рабочих дней, а в пункте 29 - более 15 дней. Вместе с тем 15 рабочих дней на обсуждение многостраничных документов (по 500, 600 и более страниц) может оказаться недостаточно.

2) Согласно части 5 статьи 24 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» по итогам общественного обсуждения составляется документ (протокол). Представляется целесообразным установить в проекте постановления достаточные сроки для проведения этапов общественного обсуждения, единообразный подход к их определению (в рабочих или в календарных днях) и предусмотреть подготовку протокола по итогам общественного обсуждения проекта территориальной схемы.

Эксперты ОНФ выявили ряд иных замечаний к проекту постановления в части требований к общественным обсуждениям территориальных схем:

- к 2018 году все субъекты Российской Федерации уже рассмотрели проекты территориальных схем и утвердили их, поэтому требуется проводить общественное обсуждение проектов корректировки территориальных схем, однако ни в Законе № 89-ФЗ, ни в проекте постановления это не указано;

- общественное обсуждение гражданами и общественными организациями должно проходить после заключений федеральных органов исполнительной власти, которые должны быть опубликованы;

- необходимо более подробно указать, кому, в каком порядке и в какой форме граждане и общественные организации должны направлять свои замечания;

- если по результатам общественного обсуждения уполномоченный орган дорабатывает проект территориальной схемы, то необходимо запускать повторную процедуру общественного обсуждения;

- в случае если в результате доработки проекта территориальной схемы уполномоченным органом внесены существенные изменения, проект территориальной схемы подлежит повторному размещению на официальном сайте в целях повторного проведения общественного обсуждения, при этом среди существенных изменений проекта территориальной схемы по итогам общественного обсуждения не упоминаются:

- а) изменения в части внедрения раздельного накопления отходов;
- б) изменения в части объединения территориальных схем в межрегиональные территориальные схемы;
- в) изменения в части количества образуемых отходов, в том числе в части измерения (объем или тоннаж);
- г) создание электронной модели территориальной схемы.

Также отмечаем, что строительство объектов, используемых для переработки ТКО, фиксируется больше не в территориальных схемах, а в региональных программах, которые не подвержены процедуре общественных обсуждений.

На основании изложенного предлагаем учесть замечания ОНФ к проекту постановления, включив в него следующие меры по обеспечению учета мнения граждан при строительстве объектов, используемых для переработки ТКО:

1) Общественные (публичные) слушания и обсуждения проводить только в выходные дни, например, по субботам, чтобы жители могли в них участвовать без отрыва от работы, или компенсировать гражданам участие в общественных обсуждениях по аналогии с присяжными в суде.

2) Закрепить правила опубликования материалов общественных слушаний, в том числе:

- шрифт и размер текста;
- номер страницы, на которой должна быть опубликована информация о проведении общественных слушаний;
- исчерпывающий перечень материалов общественных слушаний,

3) Установить перечень заинтересованных лиц, допускаемых на общественные обсуждения в качестве участников и слушателей.

4) При проведении общественных слушаний учитывать собранные подписи граждан.

Сопредседатель Центрального штаба



О.В.Тимофеева

**ПРИЛОЖЕНИЕ 4.** Доклад «Территориальная схема обращения с отходами в Московской области. Сергиево-Посадский мусороперерабатывающий комплекс – катастрофа, которую нельзя допустить» (обращение в ОП РФ № 8885/2018 от 17.07.2018)

---

**Председателю совета по правам человека при Президенте РФ  
Советнику Президента РФ  
Федотову Михаилу Александровичу**  
**Председателю постоянной комиссии СПЧ по экологическим правам  
Сергею Александровичу Цыпленкову**  
Адрес: 103132, Россия, город Москва, Старая площадь, дом 4  
**Секретарю Общественной Палаты Российской Федерации  
Фадееву Валерию Александровичу**  
**Председателю Комиссии по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий  
Уваркиной Евгении Юрьевне**  
**Председателю Комиссии по экологии и охране окружающей среды  
Дударевой Альбине Евгеньевне**  
Адрес: 125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1  
**Руководителю Исполкома  
Общероссийского Народного Фронта  
Анисимову Алексею Викторовичу**  
Адрес: 119285, г. Москва, ул. Мосфильмовская, д. 40

**От кого:** Татьяна Валерьевна Мальцева,  
гражданский активист, правление движения  
«Народный Совет»,  
Электронный адрес: [vibegaez@gmail.com](mailto:vibegaez@gmail.com)

**Доклад**

**Территориальная схема обращения с отходами в Московской области.  
Сергиево-Посадский мусороперерабатывающий комплекс – катастрофа, которую  
нельзя допустить.**

**Сергиев Посад  
2018 г.**

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	157
СИТУАЦИЯ С ОТХОДАМИ В СЕРГИЕВО-ПОСАДСКОМ РАЙОНЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	158
1. ИЗМЕНЕНИЯ ТАРИФА НА ВЫВОЗ ОТХОДОВ С ПРИХОДОМ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЕРАТОРА 158	
2. УГРОЗА РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА.....	159
3. РАЗДЕЛЬНЫЙ СБОР ОТХОДОВ В СЕРГИЕВО-ПОСАДСКОМ РАЙОНЕ .....	160
4. ОБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В СЕРГИЕВО-ПОСАДСКОМ РАЙОНЕ .....	164
5. НЕЗАКОННАЯ СВАЛКА ПЕСТИЦИДОВ В СЕРГИЕВО-ПОСАДСКОМ РАЙОНЕ.....	165
<i>Пути решения проблемы.....</i>	<i>166</i>
<i>Особенности проблемы данного захоронения и варианты решения проблемы.....</i>	<i>166</i>
6. ФГУП «РАДОН» И АНАЛИЗЫ ВОДЫ ИЗ АРТЕЗИАНСКИХ СКВАЖИН СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ШЕМЕТОВСКОЕ И ПОСЕЛКА РЕММАШ.....	167
7. ООО «СКОРОПУСКОВСКИЙ СИНТЕЗ» .....	171
ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	172
<i>Рекомендации:.....</i>	<i>173</i>



## Введение

Данный доклад описывает актуальную ситуацию в Сергиево-Посадском районе с точки зрения проблемы отходов и экологии. Ситуация в районе типична для Московской области в связи с тем, что Территориальная схема обращения с отходами в Московской области (Приложение к постановлению Правительства Московской области от 22.12.2017 № 984/47) затрагивает абсолютно все районы и проблемы обращения с отходами были одинаковы по всей области.

Цель доклада – донести актуальную информацию о сложившейся ситуации с отходами и о экологических проблемах в Сергиево-Посадском районе, а также дать рекомендации к действиям властей по устранению случившейся катастрофы.

Жители Сергиево-Посадского района не согласны с планами правительства Московской области по строительству объектов обращения с отходами на территории района, так как это приведет к необратимым последствиям. Пока еще не поздно предотвратить катастрофу, мы не можем молчать об этом и должны делать все, что в наших силах, чтобы сохранить нашу землю и отстоять наше право на благоприятную экологию.

### Приложения:

- 1) Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 02.11.2015 г. № 305-КГ15-13677
- 2) Протокол лабораторных испытаний №6988 от 05.06.2018 (Вода централизованных систем питьевого водоснабжения с. Шеметово)
- 3) Протокол лабораторных испытаний № 4107 от 05.11.2013 (вода из артезианской скважины, пос. Реммаш)
- 4) Радиационно-гигиенический паспорт Сергиево-Посадского муниципального района за 2015 год.
- 5) Письмо министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Губернатору Московской области А.Ю. Воробьеву от 15.09.2014 № 05-12-29/20941
- 6) Письмо Первого Заместителя Правительства Московской области Заместителю министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20.10.2014 №исх-12373/23
- 7) Карта участка расположения незаконного захоронения пестицидов
- 8) Определение Верховного суда Российской Федерации №305-КГ15-13677 от 02.11.2015
- 9) Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 16.07.2014 № СП.03-1896 Заместителю начальника управления экономического развития и АПК – начальнику отдела сельского хозяйства Кончакову И.М.
- 10) Письмо Министерства экологии и природопользования Московской области от 08.06.2018 №24ТГ-13024

## **Ситуация с отходами в Сергиево-Посадском районе Московской области**

Согласно Территориальной схеме обращения с отходами в Московской области (Приложение к постановлению Правительства Московской области от 22.12.2017 № 984/47) Сергиево-Посадский район относится к северному сектору и был выбран в качестве «оптимальной» площадки для расположения крупного объекта обращения с отходами – мусоросортировочного комплекса и полигона для размещения неперерабатываемых отходов, так называемых, хвостов. Объект предполагается разместить на участках в районе деревни Сахарово.

При анализе существующих объектов по обращению с отходами в территориальной схеме не было учтено ФГУП «Радон», находящееся на территории Сергиево-Посадского района менее чем в двух километрах от участков предполагаемого строительства новых объектов по обращению с отходами. Дело в том, что ФГУП «Радон» принимает и размещает в своих хранилищах 80% радиоактивных отходов со всей территории России, необходимо учитывать количество принимаемых районом отходов и влияние данного объекта на экологическую обстановку в регионе.

Также из документа мы можем узнать, что в Сахарове планируется строительство полигона отходов на 600 тысяч тонн в год. На сортировку планируется завозить еще 450 тысяч тонн. Согласно балансу масс, приведенному в проектной документации на комплекс, доля отобранного вторсырья будет составлять всего около 7-15 %. Для других подобных комплексов, запланированных по новой терсхеме, показатели аналогичные. Получается, что 9 миллионов тонн отходов, образующихся на территории Московской области будут давать только 7% вторичного сырья, то есть около 600 тысяч тонн. Даже сравнение порядков говорит о том, что стратегия обращения с отходами не ставит целью уменьшение количества захораниваемых отходов, равно как и направление сырья в переработку. Это стратегия сиюминутного решения проблемы без учета последствий. Так как запланированная система будет требовать все новых площадей для захоронения отходов. И закономерно вызывать протест у населения.

Мнение граждан по «мусорной проблеме» собирается и учитывается очень формально. Выборка не представительна. На горячие линии звонят только активисты, которых эта проблема касается непосредственно. Этих людей не так много. Фактически, данные об общественном мнении централизованно не собирались.

Существует очень много административных барьеров для людей, желающих участвовать в решении мусорной проблемы. Начиная с проблемы информированности, когда человек, столкнувшийся со строительством полигона или МСЗ рядом со своим домом просто не знает, куда обращаться. Местные власти и общественные организации чаще всего пассивны и не информированы в вопросе, а иногда и вовсе настроены против граждан. Система общественных слушаний по вопросам перевода земли и проектам строительства объектов обращения с отходами работает на максимальное ограничение числа участников – людей попросту не информируют о проводимых мероприятиях, приводя на них ангажированных, подсадных участников. Независимо от результатов слушаний принимаются разрешительные решения и застройщик и заказчик получают возможность и дальше не обращать внимание на общественное мнение.

Экологическое просвещение населения и продвижение раздельного сбора проводят только подвижники и волонтеры, в большинстве своем не получающие никакой поддержки от государства. Более того, если власти видят в волонтерах угрозу, например мусороперерабатывающим предприятиям, то волонтерское движение попросту «глушится» и не получает больше возможности работать, как это случилось, например, в Костроме после строительства мусоросортировочного комплекса.

## **Изменения тарифа на вывоз отходов с приходом регионального оператора**

В качестве предполагаемого регионального оператора в Сергиево-Посадском секторе была выбрана компания ООО «Растрим МО» (уставной капитал 10 000 рублей) - подконтрольная ООО «РТ Инвест» (учредитель 30%). Начиная с 1 января 2019 года она должна начать свою работу в Сергиевом-Посадском кластере. До настоящего момента компания не обладает техникой и никогда не работала в области обращения с отходами. Также у компании нет своих полигонов, мусоросортировочных комплексов, объектов размещения и захоронения. Средств на строительство современных мусороперерабатывающих заводов до момента начала сбора тарифа с населения у компании также нет. Экономическая составляющая проекта не определена – инвестор заявляет о намерении вложить 2,5 -2,9 млрд. рублей в строительство объекта. Проекта до сих пор нет, зато высока вероятность, что этому частному бизнесу потребуются государственные дотации. Также компания отказалась от строительства полигона захоронения отходов в Филипповском (Киржачский район Владимирской области), то есть утратила гипотетическую резервную площадку для размещения одного из объектов.

Терсхема регламентирует появление большого количества крупных, высокотехнологичных и ресурсоемких объектов по обращению с отходами в Московской области. Эти объекты требуют больших капиталовложений из государственного бюджета и инвестиций частных организаций. В связи с этим планируется увеличение тарифа на 200 - 300 % для населения. Тариф на вывоз мусора утверждается 1 сентября Правительством МО – 4 900 рублей за вывоз 1 тонны ТКО (твердые коммунальные отходы), что составит 980 рублей за 1 куб м.

При существующих тарифах в районе с учетом нормы накопления на 1 квадратный метр 3,18 – 4,99 рублей на квадратный метр стоимость вывоза составляет 450-550 рублей за куб метр. В случае утверждения тарифа региональному оператору с 1 января вывоз мусора подорожает примерно до 9,80 рублей за квадратный метр жилья для населения. Таким образом повышение тарифа для населения составит от 2 до 3,5 раз в зависимости от тарифа действующего на сегодняшний момент в конкретном поселении района.

### **Угроза развитию сельского хозяйства**

Сергиево-Посадский район — один из крупнейших районов в Московской области по значительному числу показателей, от географического размера до производственных показателей. Сергиево-Посадский район является одним из признанных лидеров региона по развитию сельского хозяйства.

В настоящее время район входит в пятерку областных лидеров по показателю ввода земель сельскохозяйственного назначения в оборот. На протяжении последних лет Администрация Сергиево-Посадского муниципального района действительно прилагает активные усилия в этом направлении. Только в 2017 году введено в оборот 1601,9 га земель сельскохозяйственного назначения, что позволило довести долю обрабатываемой пашни до 97,4%.

В Сергиево-Посадском районе активно развиваются различные направления животноводства (производства мяса птицы и яиц, мяса и молока крупного рогатого скота) и растениеводство (производство зерна, картофеля и иных овощеводческих культур).

Сергиево-Посадский муниципальный район – это один из немногих районов Московской области, где производство молока и молочной продукции не только не сокращается, но и ежегодно растет. В 2017 году средний надой от одной коровы составил 7683 кг, что более чем на 1000 кг превышает средние показатели по области. В отдельных хозяйствах валовая продуктивность животных превышает 10 тыс. кг молока. По данным на июль 2018 года, район занимает второе место в Московской области по количеству дойного поголовья, незначительно уступая лидеру.

Сельскохозяйственные предприятия района способны производить продукцию самого высокого качества, востребованную на перерабатывающих комплексах района, области и соседних регионов. Непосредственно в районе существует целый ряд перерабатывающих предприятий пищевой промышленности: мясоперерабатывающий завод, хлебокомбинат, молокозаводы и сыроварни, консервный завод.

На этом фоне следует отметить тот факт, что Администрацией района регулярно согласовываются и одобряются инвестиционные проекты, направленные на дальнейшее развитие сельского хозяйства в районе, в том числе расширение пахотных земель. Непосредственно 25 июня 2018 г. Администрацией района были подписаны два соглашения на строительство двух современных животноводческих комплексов на территориях Шеметовского и Селковского сельских поселений общим объемом 2,5 тысячи голов дойного стада, а также мукомольного комбината глубокой переработки.

Вместе с тем дер. Сахарово, избранная местом организации мусороперерабатывающего комплекса и полигона захоронения твердых бытовых отходов, располагается непосредственно на землях Шеметовского сельского поселения и в непосредственной близости от границы с Селковским сельским поселением.

Таким образом, Администрация Сергиево-Посадского муниципального района принимает буквально взаимоисключающие решения или решения, непосредственно опасные для жизни и здоровья и населения.

Угрозы и риски продовольственной безопасности со стороны мусороперерабатывающей станции и полигона захоронения отходов, построенных по предлагаемым в принятой территориальной схеме нормам, очевидны. Загрязнение почвы, воды и воздуха опасными для жизни и здоровья веществами непосредственно отразится на сельскохозяйственных культурах, используемых как на корм скоту, так и употребляемых в пищу.

Получение безопасной и полезной сельскохозяйственной продукции (как растениеводческой, так и животноводческой) невозможно без контроля над экологическими условиями. Основные положения современной концепции экологически чистого питания, являющейся приоритетной в обеспечении продовольственной безопасности страны, грубо нарушаются подобными решениями, чреватые реальными рисками здоровью и жизни населения региона.

Таким образом, разработанная Правительством Московской области территориальная схема по обращению с твердыми коммунальными отходами явно нарушает основные положения государственной стратегии по обеспечению экологической и продовольственной безопасности, оздоровлению и увеличению продолжительности жизни граждан Российской Федерации и может нанести непоправимый и неоправданный вред успешному развитию сельского хозяйства в регионе, в котором, помимо прочего, постоянно занята значительная доля местного населения.

### **Раздельный сбор отходов в Сергиево-Посадском районе**

В качестве способа раздельного сбора отходов в территориальной схеме выбран двухконтейнерный. При планируемой системе сбора отходов возможно отделить и переработать 7-10% от массы ТБО, а остальное приходится захоранивать на полигонах. Однако существует возможность отделить до 90% отходов, а захоронить только 10%. Людей пугают тем, что при введении многоконтейнерной системы раздельного сбора расходы на вывоз мусора вырастают, однако это не так. Вторичное сырье, выделяемое из отходов является ценным ресурсом. Заводам по переработке необходимо загрузить свои производственные мощности и они готовы платить за качественное сырье.

Территориальная схема предлагает следующий вариант финансовых потоков: жители платят за вывоз мусора (тариф возрастет в 2-4 раза). Далее мусор будет проходить через сортировку, что увеличивает затраты на обработку. Затем сырье предполагается продавать заводам-переработчикам, а оставшееся сжигать. Мусоросжигательным заводам жители будут платить за поставляемую электроэнергию и тепло, а после сжигания зола и шлак – отходы повышенного класса опасности – будут также свозиться на полигоны для захоронения. Заводы и предприятия по захоронению отходов – объекты частной собственности, следовательно, возможность государственного регулирования стоимости их услуг затруднена. Помимо этого, территориальная схема обеспечивает монополию в отрасли для региональных операторов и ограничивает возможности входа на рынок новых участников.

Однако, переработка вторичного сырья – единственная разумная альтернатива устаревшим технологиям обращения с отходами. Вся система переработки отходов должна опираться именно на глубокую сортировку в местах образования отходов. В таком случае, последующая сортировка на мусороперерабатывающем комплексе упрощается и сводится к накоплению объемов для отправки переработчику. Чем меньше стадий обработки проходит сырье, тем ниже будет его стоимость, и чем лучше оно будет отсортировано изначально, тем выше будет его качество и получаемый объем.

Для чего нужен отдельный сбор отходов?

- 1) Позволяет изъять из категории отходов и направить на переработку до 90% полезного сырья, некоторые технологии позволяют достичь и более высоких показателей.
- 2) Позволяет избавиться от необходимости в строительстве крупных полигонов для утилизации отходов.
- 3) Позволяет избавиться от мусоросжигательных заводов.
- 4) Позволяет рекультивировать полигоны, стихийные и нелегальные свалки.
- 5) Позволяет контролировать производство потенциальных отходов.
- 6) Позволяет улучшить контроль и обратную связь на протяжении всей цепочки от образования до переработки отходов, рецикла и утилизации неперерабатываемых отходов.
- 7) Повышает ответственность производителей отходов – от частных лиц до предприятий.
- 8) Снимает социальную напряженность в местах, где отходы плохо вывозятся, где планируется строительство полигонов, площадок временного хранения отходов и мусоросжигательных заводов.
- 9) Позволяет сохранять территории, пригодные для сельского хозяйства и рекреации вблизи городов.
- 10) В долгосрочной перспективе разумный подход к образованию отходов и обращению с ними позволяет снизить проблемы с экологией, здоровьем населения, сельским хозяйством, избавиться от экономически и экологически нецелесообразных способов производства и потребления товаров.

Как это работает?

- 1) Все отходы, подлежащие переработке собираются отдельно по фракциям в местах их образования. Существует возможность сортировки смешанных отходов.
- 2) Снижение общего количества отходов до 10% и менее от настоящего позволит отказаться от строительства множества крупных полигонов ТБО и новых МСЗ, что снизит социальную и экологическую напряженность в местах, где такое строительство планируется, а также тариф за вывоз отходов. Введение многоконтейнерной системы

сбора отходов позволяет отслеживать потребность в тех или иных средствах переработки, а также вводит здоровую конкуренцию за перерабатываемое сырье, что позволяет избежать образование нелегальных свалок, так как мусор перестает быть финальным продуктом, а переходит в категорию сырья для промышленных предприятий.

3) Мусоросжигание является устаревшей и невыгодной технологией, так как такой подход сильно ухудшает экологию, а также уничтожает полезные ресурсы для промышленных предприятий. Это технологический тупик.

4) Рекультивация нелегальных свалок становится приоритетной технологией для компаний ранее планировавших строительство полигонов и МСЗ, как альтернатива.

5) Потребители вторичного сырья или производители продукции из вторичного сырья становятся заинтересованными в получении сырья для повторной переработки.

6) Начиная от человека, который выбрасывает уже не мусор, а сдает сырье в переработку: это становится выгодным, так как избавляет людей на местах от свалок мусора, вводит ответственность за производство отходов – предполагается введение дифференцированного тарифа для людей и предприятий перешедших на РСО, которые будут платить меньше и людей, продолжающих выбрасывать смешанные отходы, которые вынуждены будут платить за их сортировку и дальнейшую утилизацию.

7) Компании, занимающиеся вывозом отходов становятся не конечным пунктом, а посредником между сборщиками вторсырья и предприятиями – переработчиками. Быть посредником станет выгоднее, потому что будет стимул возить больше вторсырья и меньше мусора.

8) Отходы, пригодные к переработке выводятся из категории «мусора», что позволяет вывести из «тени» так называемый «мусорный бизнес».

Что для этого нужно?

1) Определить все доступные предприятия-переработчики отходов в регионе.

2) Определить все доступные мусоровывозящие компании.

3) Определить всех производителей отходов их долю производства.

4) Составить карту распределения вторсырья в зависимости от принимаемого переработчиками.

5) Сопоставить объемы производства сырья с потребностями в регионе и выяснить необходимость дальнейшей транспортировки.

6) Организовать систему накопления сырья по видам для дальнейшей транспортировки переработчику.

7) Выбрать технологию обращения с неперерабатываемыми отходами.

8) Рассчитать тарифы для разных типов производителей отходов с учетом РСО.

9) Организовать обучение людей разделному сбору отходов и систему экологического просвещения.

Раздельный сбор отходов в Сергиево-Посадском районе.

Согласно федеральному закону “Об отходах производства и потребления” существует иерархия обращения с отходами, согласно которой РСО является приоритетным способом обращения с отходами. В связи с этим необходима разработка районной системы РСО, которая будет включать в себя создание инфраструктуры, материально-технической базы, и программы просвещения населения.

Все отходы, образующиеся у населения на придомовых территориях можно разделить на 2 категории: опасные отходы I-IV класса опасности и твердые коммунальные (ТКО).

Опасные отходы являются основным загрязнителем окружающей среды, остро стоит вопрос изъятия их из общей массы отходов. Необходимо организовать сеть стационарных пунктов по сбору опасных отходов в малом объеме у населения, обслуживание этих пунктов лицензированными предприятиями. Дальнейшее обращение и утилизация собранных отходов также должна осуществляться лицензированными организациями с предоставлением экологической отчетности.

Распространенные отходы, образующиеся у населения: люминесцентные лампы, бытовые батарейки, аккумуляторные батареи, использованные фильтры, отработанные масла, изношенные покрышки.

После извлечения опасных отходов, твердые коммунальные отходы включают в себя:

- Органические отходы
- Вторичное сырье, пригодное к переработке в регионе
- Мусор - неорганические отходы непригодные к переработке в регионе.

Смешанный сбор этих трех типов нежелателен, потому что мокрые органические отходы пачкают вторичное сырье и снижают его качество многократно. При дальнейшей сортировке из массы мокрых смешанных отходов трудно выбрать полезную фракцию, сортировка очень энергозатратна и экономически невыгодна. Органические отходы требуют отдельного сбора для дальнейшей утилизации в компост или биогаз. Сбор вторичного сырья и мусора допустим и более экономически выгоден, при сортировке сухих смешанных отходов выделить полезную фракцию легко, качество извлекаемых ресурсов высокое.

Таким образом, мы получаем дуальную систему накопления ТКО на придомовых территориях, которая обеспечивает максимально эффективное обращение с отходами, с сохранением природных ресурсов. Для создания этой системы необходима инфраструктура - сеть площадок РСО и материально-техническая база для обращения с раздельно собранными отходами. МТБ включает в себя: автомобильный парк для обслуживания площадок, сортировочную линию, пресс-компактор, складские помещения для накопления вторичного сырья.

Программа просвещения населения включает в себя два основных направления: обучение и общественный контроль. Обучение предполагает информирование населения о современных способах обращения с отходами и возможностях РСО в конкретном населенном пункте. Общественный контроль предполагает прозрачность системы РСО, отслеживание пути отходов от придомового контейнера до конечного переработчика. Также важна возможность контроля, регулирования и изменения системы самими жителями.

Однако областные власти не идут на диалог с обществом, навязывая решения, принятые не в интересах или по согласованию с жителями, а исключительно ради выгоды небольшой группы компаний, вовлеченных в процесс строительства и эксплуатации планируемых объектов обращения с отходами. Выбранная стратегия обращения с отходами на долгие годы сделает Московскую область заложницей принятых решений – власти будут вынуждены искать все новые места для полигонов, увеличивая дальность их расположения, стоимость размещения и, соответственно тарифы для населения.

Новые технологии сжигания еще несколько десятков лет будут недоступны в нашей стране. Уже сейчас выбраны технологии на 15-30 лет устаревшие. При возможности построить систему с нуля, навести порядок в отрасли и уменьшить

количество отходов, был выбран путь, для которого уменьшение этого количества заведомо невыгодно, а следовательно, проводиться вряд ли будет.

При этом уменьшать количество бытового мусора несложно. Для этого нужно создать людям условия для удобного РСО, наладить просвещение, начиная с детских садов и школ и принять меры законодательного влияния на производителей, позволившие бы упростить обращение и переработку тары и вторсырья. Однако, с 2014 года, когда начались первые действия по созданию и продвижению новой территориальной схемы, ни одна из этих мер не была широко внедрена «сверху». Инициатива исходит от граждан: появилось много волонтерских движений по раздельному сбору отходов и продвижению разумного потребления. Концепция «Ноль отходов» стала модным увлечением. Люди сами идут к совершенно другой системе обращения с отходами – к бережливости по отношению к природным ресурсам.

### **Объекты обращения с отходами в Сергиево-Посадском Районе**

Сфера обращения с отходами в Российской Федерации в настоящее время является не высокотехнологичной и экономически неэффективной, поскольку де-факто функционирует в зоне «теневой экономики». В сложившихся в Московской области условиях власти полностью зависят от существующих действующих полигонов ТБО, которые не соответствуют никаким нормам и правилам и работают по «серым» схемам приема отходов. При этом они перегружены. Из-за необдуманных обещаний просто закрыть самые проблемные полигоны, нагрузка на все оставшиеся возросла в разы. Фактически из-за популистских мер мусор стало возить некуда.

При существующей территориальной схеме обращения с отходами в Московской области стимулировать переработку невозможно, так как все сырье будут забирать монополисты-региональные операторы, а жителям и перерабатывающим компаниям придется втридорога платить за сырье, полученное на построенных дорогих и новых заводах, которые необходимо будет окупить.

Планируемые заводы будут принадлежать частным компаниям, сделав зависимыми от своего сырья существующих переработчиков.

При упоре на технологии сжигания, которое было выбрано в качестве основы существующей стратегии, сортировка и переработка становятся «конкурентами» сжигания и при выбранных масштабах внедрения обречены на провал, либо номинальное существование.

Экологический сбор пойдет на строительство инфраструктуры сжигания, что в принципе не правильно и противоречит заявленным целям РОП – переработке произведенных отходов.

При этом полностью отвергается политика предотвращения образования отходов и построение системы их переработки.

Существующие действующие полигоны, по сути являются свалками. Санитарные нормы и правила не соблюдаются, мощности по приему отходов превышаются многократно. Фактически, полигоны находятся на «ручном» управлении Министерства Экологии Московской области. Иных способов и методов контроля в сложившейся ситуации не предполагается.

Московская область, помимо официальных, имеет еще и незаконные свалки и мусороперегрузочные станции, где обращение с отходами осуществляется без лицензий и с несоблюдением норм. Такие предприятия устраиваются, как правило, на частной закрытой территории и их доход никак не контролируется. Отходы с таких мусороперегрузок нелегально сжигаются, либо свозятся на стихийные свалки.



В Сергиево-Посадском районе 11 июля сгорела одна из таких нелегальных мусороперегрузочных станций в сельском поселении Шеметовское. Местные жители уже долгое время жаловались на шум и вонь, исходившие от этого "предприятия", но никаких действий, по приведению места в порядок, а владельца к ответственности власти не предпринимали. Перегрузка была устроена на земле сельскохозяйственного назначения.

Однако на территории района есть легальные действующие предприятия по обращению с ТБО, мощностей которых хватит для работы с отходами внутри района. Компания ООО «Арсенал-Технологии» производит сортировку ТБО рядом с территорией закрытого полигона Парфеново. Мощности сортировки достаточно для обеспечения развития на территории района системы раздельного сбора отходов и направления вторсырья на переработку.

Сам полигон Парфеново был закрыт прежде чем исчерпал свои мощности по захоронению отходов. Он вполне мог обслуживать район еще 3-4 года, а при введении системы раздельного сбора отходов и уменьшения количества захораниваемых отходов и дальше.

То есть в Сергиево-Посадском районе есть ресурсы для решения проблемы отходов на уровне муниципалитета, которые не требуют капиталовложений со стороны государства или инвесторов. И использование этих ресурсов не приведет к росту тарифов для населения.

### **Незаконная свалка пестицидов в Сергиево-Посадском районе**

На одном из участков, запланированных под строительство новых объектов обращения с отходами располагается незаконная свалка пестицидов.

Учитывая то обстоятельство, что на протяжении значительного времени администрации Сергиево-Посадского района не удалось привлечь должного внимания со стороны областного Правительства, а так же привлечь средства на ликвидацию бесхозного могильника неуставленных ядохимикатов было подготовлено и направлено обращение в комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на имя Председателя комитета В.И. Кашина № 01-16/3339 от 02.12.2013 г., в котором была изложена история вопроса и актуальность проблемы. В свою очередь комитет разослал поручение в контрольно-надзорные ведомства: Федеральную службу по надзору с сфере природопользования (исх. 3.12-24/847/45521 от 16.12.2013 г.), Министерство природных ресурсов (исх. № 057845/27 от 18.12.2013 г.), Министерство сельского хозяйства РФ (Департамент растениеводства, химизации и защиты растений Минсельхоза РФ) (исх. № 3.12-24/847-45521 от 16.12.2013 г.), Генеральную прокуратуру РФ (исх. № 01-16/3339 от 02.12.2013 г.) о предоставлении имеющейся информации по данному вопросу. В итоге по линии Росприроднадзора была проведена проверка данного объекта на соответствие требованиям природоохранного законодательства. По результатам, которой было возбуждено административное дело в отношении администрации Сергиево-Посадского района и Главы администрации Сергиево-Посадского района, решением суда администрация района и Глава привлечены к административным взысканиям (Постановление суда по Главе администрации – дело № 5-454/14 от 28.08.2014г., Постановление суда по Администрации – дело № 5-455/14 от 28.08.2014 г.).

Решением Верховного суда РФ ответственным лицом за ликвидацию несанкционированного размещения вышеуказанных ядохимикатов определена Администрация Сергиево-Посадского района (решение суда № 305-КГ15-13677 от 02.11.2015 г.), а так как земли относятся к землям областного значения ответственность

разделяет наравне с Администрацией района и Правительство Московской области в лице Губернатора.

### **Пути решения проблемы**

Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Московской области при Губернаторе Московской области выработала «План поэтапного восстановления и постановки на баланс Сергиево-Посадского муниципального района М.О. земельного участка (захоронения пестицидов и агрохимикатов) в сельском поселении Шеметовское Сергиево-Посадского района» от 30.06.2014 г. При рассмотрении данного Плана установлено, что конкретных мер направленных на ликвидацию несанкционированного размещения непригодных к использованию ядохимикатов не выработано, в связи с этим Заместитель министра природных ресурсов РФ Гизатулин Р.Р. сделал соответствующее обращение в адрес Губернатора М.О. Воробьева А.Ю. № 05-12-29/20941 от 15.09.2014 г. На данное обращение Правительство М.О. своим письмом изъявило желание привлечь специалистов МПР РФ к обсуждению вопроса о проведении исследования тела могильника на предмет оценки химической активности его содержимого, с целью обоснования необходимости проведения мероприятий по рекультивации могильника, и защиты окружающей среды от вторичного загрязнения химическими веществами.

### **Особенности проблемы данного захоронения и варианты решения проблемы**

1. Исходя из письма Первого заместителя Председателя правительства Чупракова А.А. от 20.10.2014 г. № исх-12373/23 от 20.10.2014 следует, что Правительство МО готово обсуждать вопрос о проведении исследований тела могильника на предмет химической активности его содержимого с целью обоснования необходимости проведения работ по рекультивации данного захоронения. Для организации работ предлагается привлечь специализированные лицензированные организации имеющие право на проведение работ по обезвреживанию и утилизации данных ядохимикатов. Одним из таких предприятий является ОАО «Полигон» в г. Томск.

Вариант предложенный администрацией Сергиево-Посадского района нельзя считать окончательным, т.к. стоимость работ по выемке, обезвреживанию и дальнейшей утилизации ядохимикатов в г. Томск на расстояние 3 000 км. практически по цене составляет столько же, сколько стоимость работ по установке ограждения. Вариант, предложенный администрацией, не решает вопрос ликвидации захоронения, а только затягивает решение проблемы.

Предложение с Томском – это решение проблемы в окончательном варианте, и позволит снять напряжение в СМИ и исключить надвигающуюся экологическую катастрофу.

Работы по мониторингу предложенные администрацией Сергиево-Посадского района выполнить сейчас не представляется возможным из-за отсутствия достоверной информации о химическом составе ядохимикатов, т.к. тех.документация на захоронение утрачена, и в настоящее время могут проходить различные химические реакции, последствия которых непредсказуемы и чреваты последствиями для экологии региона.

Так же необходимо принять во внимание следующий факт – захоронение расположено вблизи водной артерии питающей Волгу. Смыв отравляющих ядохимикатов в большой концентрации может повлиять на водохранилища как питьевого, так и рыбохозяйственного назначения. Большая (40 м) глубина залегания грунтовых вод, значительная мощность водоносного горизонта, подошва которого находится ниже вреза долин малых рек, создают благоприятные условия для распространения загрязнения через грунтовые воды, на значительные расстояния с разгрузкой в реки Дубна и Веля, которые впадают в Волгу.

Дело усугубляется тем, что в 4-6 км к западу от объекта разведано месторождение чистых артезианских вод. Здесь имеется участок, где юрские глины, защищающие артезианские воды от внешнего загрязнения, размыты (отсутствуют). Именно в этом месте существует реальная опасность загрязнения вод разведанного месторождения в случае попадания элементов – загрязнителей в грунтовые воды.

Место размещения захоронения попадает во второй пояс подземных запасов водоснабжения Москвы.

По данным статистики уровень онкологических заболеваний на данной территории превышает в разы по показателям онкологии щитовидной железы и легких, это признак длительного и систематического отравления организма ядохимикатами сельскохозяйственного назначения.

В разъяснении «Московско-Окского БВУ от 11.06.2012 г. № 10-09/1069 сказано, что река Перемойка длиной 13 км. Протекает в Сергиево-Посадском районе Московской области и впадает в Дубну, которая в свою очередь впадает в Волгу. Таким образом свалка ядохимикатов, следуя из топочьемок, находится в водоохраной зоне данной реки и представляет собой источник загрязнения водных артерий непосредственно питающих Волгу.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 5 декабря 2016 года № Пр-2346 и поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 8 декабря 2016 года № ДМ-П13-7461 президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 августа 2017 г. утверждён паспорт приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» (<http://goverNameNet.ru/projects/selectio№/670/29362/>).

Предлагаем рассмотреть вопрос о возможности включения данного объекта в существующий Проект, так как для этого есть все основания;

- Решение Арбитражного суда г. Москвы от 16.01.2015 г. № А40-173474/2014;
- Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2015 г. № 09АП-7873/2015;
- Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.07.2015 по делу № А40-173474/2014;
- Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 02.11.2015 г. № 305-КГ15-13677;
- Разъяснения «Московско-Окского БВУ от 11.06.2012 г. № 10-09/1069.

#### **ФГУП «Радон» и анализы воды из артезианских скважин сельского поселения Шеметовское и поселка Реммаш**

Решение о создании предприятия ФГУП "Радон" (п/я 622, МосНПО "Радон") было принято Правительством РСФСР в 1958 году как объекта временного хранения радиоактивных отходов (РАО) г. Москвы и Московской области до 2000 года. В 1960 году при вводе в эксплуатацию в зону обслуживания предприятия постановлением Правительства СССР были включены центральные области России. В настоящее время на предприятие свозится 80% всех радиоактивных отходов, образующихся в Российской Федерации. Суммарная активность хранящихся РАО по состоянию на 2014 год составила около 10 млн. Кюри (более 130 тыс. т кондиционированных отходов) и увеличивается ежегодно на 150 – 200 т. В радиационно-гигиеническом паспорте предприятия, несмотря на существующие требования, эти величины не отражаются.

Предприятие расположено в 19 км от г. Сергиев-Посад Московской области в густонаселенном районе на болотистой местности. Занимаемая объектом площадь - 58 га. Ближайшие населенные пункты: пос. Реммаш (2,3 км) с населением 8 тыс. человек, с. Мехово (2,3 км). Дорожная сеть, используемая для доставки РАО на предприятие, перегружена.

Предприятие относится ко II категории радиационно-опасных объектов. Установленная решением Территориального управления (г. Пересвет) Федерального медико-биологического агентства (ФМБА), но не утвержденная Межрайонным управлением № 21 ФМБА (МРУ № 21) и районной администрацией, санитарно-защитная зона (СЗЗ) - 2,3 км, зона наблюдения (ЗН) - 7 км. Промышленные стоки предприятия через безымянный ручей сбрасываются в р. Кузня, протекающую через пос. Реммаш, вблизи с. Парфеново, г. Пересвет и пос. Скоропусковский, далее р. Дубна, р. Волга. Имеется контрольная точка (чистая зона) на расстоянии 25 км от объекта (д. Ярыгино), предназначенная для оценки влияния предприятия на окружающую среду. Не используется. В настоящее время при оптимизации предприятия с целью сокращения расходов санитарная зона сокращена до 180 м, численность персонала с 4 тыс. человек до 1200. Практически полностью ликвидирована служба радиационной безопасности. Новая СЗЗ пока не утверждена районной администрацией.

К 2000 году проектная емкость площадки для размещения РАО была выработана более чем на 90%. После истечения проектного срока эксплуатации (2000 год) руководство предприятия предложило перенести отходы в места захоронения. В качестве таковых предлагались соляные копи на границе Московской, Тульской и Калужской областей или испытательный полигон на Новой земле. Однако власти областей выступили против такого решения.

Относительно статуса предприятия в настоящее время сведения противоречивы. По одним данным это объект временного хранения и захоронения РАО, по другим – объект долговременного хранения РАО. Вновь построенные и планируемые к строительству хранилища (сооружения 103) имеют статус объектов временного хранения. Проектирование хранилищ финансировалось через программу ТАСИС.

В 2011 году предприятие с баланса г. Москвы постановлением Правительства РФ передано в собственность "Росатому", хотя по сведениям работников предприятия часть новых объектов осталась в собственности г. Москвы.

Срок эксплуатации большинства хранилищ истек. С 2015 года проводятся исследования с целью определения возможности продления их эксплуатации. Срок окончания исследований 2017 год. Результаты неизвестны. Вопрос о возможности продления сроков эксплуатации хранилищ не решен до сих пор. Постановлением правительственной комиссии решение о судьбе отходов отложено на 30 лет ввиду их большого количества. Решением "Росатома" срок эксплуатации объекта продлен до 2060 года.

В ряде поселений (пос. Реммаш, Шеметово, Богородское, Скоропусковское, г. Пересвет), а также на промплощадке "Радона", обнаружено устойчивое радиоактивное загрязнение воды артезианских скважин, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, причем иногда превышение норм достигает десятикратного значения. В радиационно-гигиенических паспортах предприятия и радиационно-гигиенических паспортах Сергиево-Посадского района этот факт не находит отражения. МРУ № 21 ФМБА "Радону" выдано предписание о разработке программы защитных мероприятий с целью снижения содержания суммарной альфа-активности и содержания изотопов радия-226, радия-228 в воде. В пос. Реммаш построена, но пока не действует по вине района, станция очистки воды от радионуклидов, такая же станция имеется в пос. Богородское. Доказательства, приводимые в пользу природного

загрязнения артезианских вод необудительны, перед созданием предприятия подобных явлений не наблюдалось. Ни одного протокола исследований воды на техногенные радионуклиды не предъявлено. Содержание радона тоже не определялось, хотя при природном загрязнении является обязательным. Все доказательства о природном загрязнении основаны не на результатах исследований, а на бездоказательных утверждениях, что заставляет усомниться в их достоверности. Наличие стронция-90 (техногенный загрязнитель) в открытых водоемах зоны наблюдения имело место в 2001 году при проверке предприятия Министерством экологии Московской области. Наличие цезия-137 (техногенный загрязнитель) отмечено в 2009 году в роднике с. Парфеново, расположенном на береговом откосе р. Кунья. Зафиксированы случаи выброса радиоактивного газа радона при рытье котлованов на промплощадке "Радона", чего ранее не наблюдалось. Превышение концентрации радона в питьевой воде в 1,5 раза отмечалось при испытаниях пилотной установки очистки воды в пос. Реммаш. Радиоактивное загрязнение питьевой воды отмечено и в двух городских районах: НИИРП и НИИПХ. Присутствие Ra-226 в водоносном горизонте водоснабжающих скважин Сергиево-Посадского района не отрицается и службой радиационной безопасности "Радона", но бездоказательно объясняется естественными причинами.

При проверке "Радона" в 2015 году с участием Сергиево-Посадской прокуратуры установлено отсутствие утвержденной санитарно-защитной зоны объекта и отсутствие санитарно-эпидемиологических заключений на большинство хранилищ. Хранение в 45 из 46 имеющихся хранилищ велось без санитарно-эпидемиологических заключений.

Изначально, все объекты «Радона» строились не для временного хранения РАО, а для их захоронения. Сейчас 41 объект имеет статус временного хранилища, но только в 7-ми из них РАО размещены в кондиционированной форме в сертифицированных контейнерах, то есть РАО из них впоследствии могут быть извлечены.

Проектной документацией на новые хранилища (сооружения 103) предусматривается возможность последующего преобразования объектов временного хранения в объекты долговременного хранения, а затем и захоронения, несмотря на то, что нормативными документами запрещается размещение объектов захоронения в болотистой местности.

По имеющимся сведениям на предприятии вопреки действующей лицензии, предусматривающей хранение твердых отходов до 4 класса, хранятся высокоактивные отходы и жидкие РАО, в том числе отходы 3 класса с атомных электростанций и атомного флота, с военных объектов. В 2015 году завершён вывоз РАО с объекта "Глобус-1" (исследовательский подземный ядерный взрыв мощностью в 2,2 килотонны в Ивановской области).

Эксплуатация объекта выявила просчеты, допущенные при его проектировании.

На глубине 44 м не сухие породы (плотно слежавшиеся глинистые грунты с большой мощностью слоя) оказались, а супеси от 1,7 до 7 метров, а ниже, на глубине до 60 метров, подземные водные горизонты с коэффициентами фильтрации воды 0,08 м/сутки (слабоводопроницаемые породы) и 30 м/сутки (сильноводопроницаемые породы). Повыше есть и водоносные линзы. Что это значит? Радиоактивные отходы "уходят" потихоньку в реки Кунью и Дубну и через подрусловые воды могут попасть в артезианские воды. К тому же по зонам трещин может осуществляться связь пластовых водоносных горизонтов между собой.

Расположение объекта на верховом болоте привело к обводнению хранилищ. Отмечается также общее обводнение верхней части суглинистых грунтов. Во всех хранилищах и их приконтурных зонах при вскрытии скважинами была обнаружена вода, уровень которой находился на глубине 0,5-1,5 м от поверхности. По активности эти воды

отнесены в основном к низкоактивным жидким отходам, реже – к среднеактивным. Значение рН воды, равное 11-12, свидетельствует о процессе выщелачивания цементного заполнителя хранилища. В приконтурной зоне хранилищ уровень грунтовых вод практически в течение всего года находится ниже уровня воды в самих хранилищах. Это указывает на фильтрацию вод хранилища в приконтурную зону и, соответственно, на миграцию радионуклидов из толщи отходов. Утечки радионуклидов из захоронений с последующей миграцией в нижележащие слои могут быть причиной радиоактивного загрязнения артезианских вод, являющихся единственными источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на прилегающих территориях. Не исключена связь выбросов радона на промплощадке с радиоактивным загрязнением артезианских вод. Защитные свойства пород в районе расположения "Радона" были сильно переоценены.

Неудовлетворительное состояние хранилищ нашло отражение даже в акте проверки предприятия Счетной палатой РФ в 2000 году.

На общественных слушаниях проектной документации на планируемые к строительству объекты (05.04.2016) и материалов обоснования лицензии (12.05.2016), кстати, проведенных впервые за все время существования "Радона", экспертами и специалистами отмечалось очень низкое качество представленных материалов, их полное несоответствие природоохранному законодательству. Каким образом удавалось оформлять лицензии до этого момента, неясно.

Доступ к информации о деятельности ФГУП "Радон" вопреки действующему законодательству сильно ограничен. Как пример, можно привести ответ предприятия на просьбу общественной палаты района предоставить сведения о суммарной активности и составе хранящихся отходов. Был получен отказ со ссылкой на то, что материалы представляют служебную тайну. Согласно письму спец. прокуратуры проверки "Радона" в настоящее время возможны только с разрешения Генеральной прокуратуры.

ФГУП "Радон" не отвечает национальным стандартам в области радиационной безопасности, нормативы безопасной эксплуатации не соблюдаются, истинное положение в области радиационной безопасности скрывается, в том числе из-за отсутствия общественного контроля, отчетная документация не отражает истинного состояния объекта и окружающей среды, экологическая обстановка в районе размещения предприятия ухудшается, что в недалеком будущем может привести к экологической катастрофе.

Выход из создавшегося положения один: принятие Правительством РФ решения о выводе предприятия из эксплуатации, разработка соответствующего проекта и его последовательное осуществление, создание могильников (объектов захоронения РАО) регионального и федерального значения, соответствующих современным стандартам и требованиям МАГАТЭ.

Надеяться на то, что соответствующие решения будут приняты " Росатомом", не приходится.

Примечание:

Источниками материалов для данной записки явились публикации в открытой печати, материалы общественных обсуждений, переписка с "Росатомом", нормативные и законодательные акты в области радиационной безопасности.

В приложении к этому документу данные анализов вод из артезианских скважин поселения, находящихся по разные стороны от ФГУП «Радон» и земель, выделенных под строительство объектов по обращению с отходами. Как видно из документов, в артезианских источниках превышены допустимые значения по радиологическим исследованиям. В воде сельского поселения Шеметовского суммарная

удельная активность альфа-излучающих радионуклидов 0,32 Бк/л при норме 0,2 Бк/л, в воде поселка Реммаш суммарная активность альфа-излучающих радионуклидов 2,05 Бк/л при норме 0,2 Бк/л, суммарная активность бета-излучающих радионуклидов 1,65 Бк/л при норме 1,0 Бк/л.

В проекте полигона, который предполагается построить по соседству с ФГУП «Радон» при этом описана система очистки фильтрата: будет забираться вода из местных источников (с повышенными показателями по радиоактивности), фильтрат из тела полигона (происхождение его неясно, так как по проекту на полигоне будет захораниваться сухая спрессованная балластная фракция) будет откачиваться и очищаться на установке обратного осмоса, вторичная вода будет сбрасываться, а концентрат фильтрата будет выливаться обратно в тело полигона. Таким образом будет постоянно повышаться концентрация опасных веществ в теле полигона, а при добавлении воды из местных источников и радиоактивность такого концентрата. О переработке и утилизации полученных отходов первого и второго класса опасности в проекте ничего не сказано.

### **ООО «Скоропусковский синтез»**

Помимо описанных выше проблем с экологией в районе, остается вопрос с контролем выбросов предприятия ООО «Скоропусковский синтез», которое производит выбросы вредных химических веществ в виде хлора, хлорных соединений, что пагубно влияет на экологию всего Сергиево-Посадского района, а также является угрозой для безопасного проживания жителей всего Сергиево-Посадского района и развития туризма - Золотого кольца России. Данное предприятие расположено на территории МОГП Скоропусковский и всего в 7 км от Сергиева Посада. В 2016 г. телеканалы РОССИЯ 1, ТВЦ, 360, широко освещали все выявленные нарушения поданному предприятию. На ООО «Скоропусковский синтез» накладываются штрафные санкции и на этом все заканчивается. Выявленные нарушения при официальной переписке: Статья 7.6. КоАП РФ Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (Ответ Межрайонной Прокуратуры Московской области от 21.08.14г. №117ж-2014), Статья 8.15 КоАП РФ - Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (Ответ Департамента Федеральной Службы в сфере природопользования по ЦФО от 11 августа 2014г. № 13-17/9719), Статья 8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха (Ответ Департамента Федеральной Службы в сфере природопользования по ЦФО от 11 августа 2014г. № 13-17/9719), Статья 20.6. Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Ответ Главного управления МЧС России по Московской области от 12.05.2015г. №1129-1-1-20), Статья 12.21.2 КоАП РФ - Нарушение правил перевозки опасных грузов (Ответ Главного Управления Министерства Внутренних Дел Российской Федерации по Московской области от 16.06.2015г. №21/2-566) и т.д. 24.04.18г. произошел очередной выброс с данного предприятия хлора, хлорных соединений (о чем свидетельствует встреча в Совете депутатов МОГП Скоропусковский жителей МОГП Скоропусковский с депутатами). Правительство Московской области также не реагирует на обращения, 3 раза уже Бырдин Андрей Александрович выставляет свои проекты на премию Губернатора Московской области «Наше Подмосковье» по экологии (которые непосредственно касаются данного предприятия), но никакой реакции нет. 28.06.18г. выбросы в р. Кунья повторяются, но опять ничего не обнаруживается. Данное предприятие использует три направления по выбросу химических веществ: в атмосферу, в реку Кунья, в коллектор который идет в город Сергиев Посад.

## **Заключение: выводы и рекомендации**

Принятая стратегия обращения с отходами не продумана и нуждается в доработке, включая полную замену выбранных опорных технологий. Дальнейшее развитие в выбранном направлении приведет к катастрофической ситуации в области обращения с отходами и в экологии. Забирая у муниципалитетов возможность решать собственную проблему с отходами, а у бизнеса находить выгодные решения этой проблемы и перетягивая все эти функции в область жестко централизованного управления невозможно никаким образом развивать ответственное отношения ни к отходам, ни к ресурсам. Забирая возможность получения выгоды от переработки вторсырья у уже имеющихся предприятий государство погубит зарождающуюся отрасль промышленности на корню. Отсутствие конкуренции за вторсырье приведет к потере его ценности.

Необходим пересмотр территориальных схем по обращению с отходами с целью уменьшить объемы, сделать муниципальными.

Финансирование этой деятельности может осуществляться за счет средств экологического и утилизационного сборов внутри муниципалитета по договоренности с предприятиями, находящимися на его территории, а также с федерального сбора, уплачиваемого импортёрами и производителями за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства, платы за негативное воздействие на окружающую среду, тарифов населения, продажи вторресурсов и продукции из них.

Для реализации таких проектов не требуются значительные финансовые ресурсы, поэтому нет необходимости в привлечении крупных инвесторов. Все проекты осуществимы в рамках малого и среднего бизнеса. Такой подход окажет значительное положительное влияние на экономику регионов, а также позволит поднять сознательность бизнесменов и простых граждан, которые будут осведомлены, куда и на что идет их оплата за вывоз и переработку отходов

По мере строительства инфраструктуры переработки отходов и вторресурсов следует сделать захоронение отходов государственной функцией на уровне муниципалитетов. Для ввозимых на территорию отходов, несортированных, а особенно балластных фракций необходимо будет максимально увеличить тариф на захоронение, увеличить плату за негативное воздействие на окружающую среду, ввести в нее коэффициент экологической напряженности, чтобы было выгоднее направлять отходы на переработку, а не на захоронение.

Вторичные ресурсы являются ценным сырьем, как нефть и газ, и обращение с ними должно регулироваться государственной политикой в рамках обеспечения повышения объемов переработки и обеспечения здоровой конкуренции, так как для становления нового кластера промышленности потребуется продолжительное время, государственное регулирование в области законодательства, а также дотации.

Отдельно следует коснуться вопроса сельских территорий в связи с возникшей проблемой. В плотно застроенной Московской области территории, пригодные для сельского хозяйства и фермерства должны получить отдельный охранный статус. Хищническое использование земли соседних с Московской областей для захоронения отходов тоже недопустимо. Такой экстенсивный способ строительства свалок приведет к безвозвратной потере сельскохозяйственных угодий на территории области. Следовательно подход к решению проблемы отходов в московской области должен быть принципиально иным – без гигантомании, наоборот, максимально экономичным в использовании земельных ресурсов, менее затратным в плане строительства объектов и транспортировки отходов к местам переработки.



### **Рекомендации:**

1. Власти – наладить диалог с жителями, обеспечить репрезентативность мнения, обратную связь и систему общественного контроля по вопросу обращения с отходами.
2. Ввести меры по обеспечению личной ответственности чиновников за принятые решения.
3. Изменить существующую территориальную схему обращения с отходами с учетом особенностей территорий и мнения населения, с учетом существующих предприятий и с соблюдением экологического законодательства.
4. Обеспечить в схеме возможность развития, в том числе технологического и культурного.
5. Наладить систему экологического просвещения.
6. Обеспечить систему переработки отходов (госконтракты на продукцию, произведенную из вторичного сырья).
7. Обеспечить максимальное сохранение сельских территорий и земель, пригодных для фермерства и сельского хозяйства.
8. Обеспечить систему экологического мониторинга и контроля выбросов в Московской области.