

# ГОСУДАРСТВО И БИЗНЕС:

## ПЕРЕТЯГИВАНИЕ «МУСОРНОГО» КАНАТА

Государство и бизнес должны договориться и солидарно работать над решением «мусорной» проблемы. Состояние отрасли переработки показывает: работы хватит на всех. Придать импульс развитию отдельного сбора и утилизации отходов упаковки можно за счет развития института ассоциаций РОП по коллективному выполнению нормативов утилизации. Однако принятая в декабре концепция реформы РОП скорее задает вектор на легальную покупку актов утилизации, чем на создание инфраструктуры по сбору и утилизации отходов.

*Л. А. Меланевская, директор  
некоммерческой ассоциации  
«Промышленность за экологию»*

«Мусорная» реформа с нами надолго, как и мусорная проблема. С ней новый 2021 год встретили жители Кирова [1], Махачкалы [2], Новосибирска [3] и Владивостока [4]. Кстати, для Новосибирска [5] и Владивостока [6] это уже не первый подобный опыт. Регионы у нас разные, а проблемы везде те же – мусор не вывозят. Своего рода новогодний мусорный коллапс случился и для бизнеса – 28 декабря была подписана Концепция реформы РОП, которая может ограничить для возможности по реальной переработке отходов от упаковки.

Еще в ноябре 2020 г. экологически ответственный бизнес и научное сообще-

ство представили Правительству, а также Президенту развернутую концепцию реформы РОП, в которой предлагалось сфокусироваться на финансировании отдельного накопления отходов с четким распределением ответственности между всеми игроками и установлением постепенно увеличивающихся нормативов утилизации. Но Правительство приняло собственный документ без учета мнения отрасли и экспертов, предложив ввести с 2022 г. 100%-ный норматив утилизации по упаковке, а в случае уплаты экосбора применять удвоенный норматив утилизации, что для упаковки будет означать уплату экосбора в размере 200 %.



## Проблема

В новой концепции ассоциации РОП перестали считаться способом выполнения РОП, хотя на самом деле они эффективны.

В отношении главного решения регулятора, которое не было поддержано большинством участников обсуждений, – 100%-ного норматива утилизации отходов упаковки – бизнес обозначил свою позицию: отрасль воспринимает это как явный сигнал, что государство настроено собирать деньги. Со всех.

Согласно концепции РОП от Правительства РФ, ассоциации РОП, созданные для коллективного выполнения нормативов утилизации, не рассматриваются как способ по выполнению РОП по причине «низкой степени востребованности» бизнесом. При этом анализ эффективности действующих ассоциаций не приводится.

Ассоциации РОП – исключительно важная для бизнеса опция, которая стала очередным шагом на пути развития в России отрасли самостоятельной переработки отходов бизнесом. Тем не менее Правительство предлагает вынести ее за скобки вопреки убедительным аргументам компаний, которые уже создали такие ассоциации и добились ощутимых успехов в развитии самостоятельной переработки.

Если мусорный коллапс во дворах наших граждан – «здесь и сейчас» (будем надеяться, рано или поздно он будет ликвидирован), то «мусорный коллапс» для бизнеса только усложнит жизнь государству и в конечном счете лишь оттянет решение мусорной проблемы еще на годы.

Во многом иллюстрацией этого тезиса и калькой с мусорной проблемы может служить состояние отдельного сбора в нашей стране. Через эту призму легко увидеть причины затянувшейся «мусорной» реформы на фоне бесконечных попыток перевести РОП в фискальную плоскость и выдавить экологически ответственный бизнес на обочину системы управления отходами.

Состояние отдельного сбора отходов в российских регионах – главный сигнал, что мусорная проблема с нами надолго. Почему? Как известно, собранный мусор – смесь пищевых отходов и упаковки – нужно отсортировать, выбранное промыть, и лишь потом переработать ценные фракции. Иначе мусор уедет на полигон – что пока и происходит в России в 90% случаев. Почему? Потому что очистка общей массы отходов и ее сортировка стоят крайне дорого и на выходе полученное вторсырье не может покрыть огромных издержек. Так утилизация отходов становится «золотой».

Раздельный сбор отходов – важнейший шаг в решении мусорной проблемы. Он дает поток чистых, не загрязненных остатками пищи отходов и удешевляет утилизацию в разы, а по некоторым фракциям делает ее экономически целесообразной. И в конечном итоге радикально снижает поток отходов на полигоны.

Парадокс в том, что данные ППК РЭО [7] еще в прошлом году показали, что переработать мы сегодня можем порядка 53 % отходов. А вот в действительности перерабатывается, по данным Счетной палаты, лишь 5–7 %. До тех пор, пока мы не будем собирать отходы отдельно, говорить о реальном прогрессе в решении мусорной проблемы невозможно. Ответ кажется простым: раздельный сбор – в каждый двор!

В начале года в государственной компании ППК РЭО подсчитали [8]: в России существует порядка 80 тыс. площадок для отдельного сбора отходов (PCO), на которых установлено около 92 тыс. контейнеров для PCO. Экологически ответственный бизнес внес в это свой вклад в рамках РОП. Из 92 тыс. контейнеров более 17 тыс. (около 19 %) установили члены ассоциации РусПЭК (крупнейшие производители товаров в упаковке) для развития утилизации отходов в регионах. Однако итог нельзя назвать впечатляющим: доступ к PCO есть лишь у ±18 % населения. Цифры сходятся и у Гринпис [9], и у ППК РЭО [8]. Прямо скажем, с текущим подходом до федерального охвата отдельным сбором еще очень далеко.



# 53 % ТКО

можно переработать в России

# 5–7 %

перерабатывается

# ~18 %

населения доступен PCO

Тем не менее в некоторых регионах-пионерах уже пришли к полному покрытию территории отдельным сбором. Например, в Москве. В 2020 г. все контейнерные площадки столицы перешли на двухпоточный отдельный сбор: упаковку и все пригодное к переработке собирают в синий бак, все остальное – в серый. Итог – из 17 млн т отходов Москвы удалось отсортировать порядка 5% (800 тыс. т [10]). Каков процент из них был переработан – неизвестно. Как видно по результатам первого года, повсеместный отдельный сбор не дал прорыва. Значит, нужно что-то еще. Безусловно, необходимы **информирование, просвещение и вовлечение населения** в отдельный сбор.

Как показывают результаты федерального социологического опроса Левада-Центра [11], доля тех, кто имеет доступ к PCO, сортирует отходы, составляет лишь 34%. При этом среди граждан, у которых во дворе уже установлены баки для PCO, есть большая доля тех, кто никогда не разделяет отходы (30%), а также те, кто делает это время от времени (25%) или редко (12%). За колеблющимися нужно бороться! И тогда скептики перейдут на сторону большинства.

Бизнес понимает это, поэтому силами членов РусПЭК были организованы регулярные акции и мероприятия по вовлечению граждан в РСО: такие акции, как «Разделяй с нами» [12], «ЭкоДвор» [13] и «Принеси пользу своему городу» [14]. За несколько лет в акциях приняло участие более 3 млн человек! Например, недавно нашу традиционную игру «Сохраним Волгу» мы перевели в дистанционный формат, чтобы пандемия не сломала устойчивую работу по вовлечению школьников в экологически ответственное обращение с отходами. Игра «Сохраним Волгу» проводится в рамках серии экологических уроков, которая стартовала в 2017 г. Помимо игры разработаны и выпущены экологические уроки «Живая Волга» и «День Волги», материалы которых можно будет скачать после регистрации в личном кабинете на сайте игры. Только к этому проекту уже присоединились более 7500 учителей, которые обучили около 100 тыс. школьников.

Но одно дело – установить контейнеры и провести экологическую акцию. Более сложная задача – отладить системную работу по отдельному сбору и переработке собранных отходов и тем самым не обнулить доверие лояльных к РСО людей и не отпугнуть колеблющихся. Для этого необходимо **найти ответственного подрядчика**, который был бы в состоянии взять на себя работу по обслуживанию контейнеров и переработке вторичных ресурсов. Часто партнерами и субподрядчиками региональных операторов выступают компании со «скелетами в шкафу»: судебные тяжбы и банкротства рушат отлаженную логистику, порой даже отдельно собранные отходы не вывозятся – как было в Новосибирске [15].



## Важно

Для полноценной реализации РСО нужны ответственные подрядчики и информирование населения.



Видя очевидные проблемы в отрасли обращения с отходами, лидеры рынка товаров в упаковке, члены РусПЭК, решили сделать следующий шаг – объединить усилия для увеличения объема переработки отходов в рамках РОП и создания целостной системы по сбору и переработке упаковки в федеральном масштабе.

В 2018 г. была создана ассоциация РусПРО – ассоциация по коллективному выполнению нормативов утилизации, которая взяла на себя задачу по отбору ответственных подрядчиков, организации системы отдельного сбора и вовлечению в него населения.

В 2020 г. РусПРО провела всероссийский аудит отрасли по переработке отходов упаковки в целях поиска надежных партнеров в регионах. Из 672 компаний отбор прошли только 11 – конверсия составила 1,6%! В случае некоторых компаний декларируемые на бумаге объемы переработки упаковки в разы превышали реальные, полученные в ходе аудита на предприятии.

В итоге из трех ключевых переменных – реальной доступности РСО, готовности населения в нем участвовать и состояния отрасли переработки отходов – и формируется следующая картина:

- потенциально в России можно перерабатывать более 50 % ТКО;

- доступ к отдельному сбору есть лишь у 18 % населения;
- из 18 % имеющих доступ к РСО чуть больше трети разделяют отходы;
- по-настоящему организовать и наладить отдельный сбор и переработку отходов упаковки могут лишь 1,6 % участников рынка;
- итог – 5–7 % утилизации ТКО, 93 % уезжает на полигоны.

Это и есть настоящий контур тех проблем, с которыми нужно работать сообща государству и бизнесу. Ровно поэтому, понимая реальный масштаб стоящих перед государством и бизнесом задач в сфере утилизации отходов, РусПРО в конце 2020 г. запустила федеральный проект «ЭкоОтвет», который направлен на развитие отдельного сбора, сортировки и переработки отходов в регионах. Первый пилот был запущен в Липецке [16] в ноябре 2020 г. Всего к середине 2021 г. в рамках проекта «ЭкоОтвет» РусПРО планирует дополнительно создать 1800 пунктов отдельного сбора отходов, построить и модернизировать линии по сортировке и переработке упаковки в 11 регионах.

Таким образом, российская отрасль производителей товаров в упаковке запустила процесс, в котором в Европе как раз и лидируют ассоциации РОП, – создание комплексной устойчивой инфраструктуры по отдельному сбору и переработ-



ке отходов. Однако 28 декабря Правительство утвердило Концепцию реформы РОП, в которой ассоциации РОП рассматриваются как нецелесообразная форма выполнения расширенной ответственности.

Вместо ассоциаций, которые бизнес в своих предложениях Правительству предлагал сделать одним из ключевых способов выполнения РОП, основным форматом РОП предлагается сохранить способ, который во многом и стал причиной запуска всей реформы, – прямые контракты производителей товаров с утилизаторами, часто заканчивающиеся простой «покупкой» актов утилизации, за которой не стояло развитие отдельного сбора отходов. Такой формат за редким исключением не стимулирует ничего, кроме прямых договорных отношений между конкретным товаропроизводителем и конкретным переработчиком. К слову, подобная форма исполнения РОП до недавнего времени существовала в Великобритании (там продают и покупают Packaging Waste Recovery Notes – PRNs, те же самые акты утилизации), но она не привела к результатам, а лишь породила фальсификацию достижений по утилизации и рост цен на акты утилизации. В настоящий момент в Великобритании от этой схемы отказываются.

Как показал аудит отрасли переработки упаковки, прозрачную и дока-

зуемую переработку отходов в соответствии с реальными мощностями утилизации и наличием соответствующего документооборота могут обеспечить менее 2 % переработчиков. Единицы из них готовы участвовать в отдельном сборе – устанавливать контейнеры, обслуживать их и реагировать на запросы населения. Что говорить об оставшихся 98 %? Такое отношение к отдельному сбору со стороны утилизаторов продиктовано сугубо экономической логикой – зачем развивать дорогостоящий отдельный сбор и сортировку, если можно недорого купить ту же массу чистой упаковки у ретейла или на производствах?

Эта механика реализации РОП – приобретение актов утилизации, объемными по которым «закрывались» легкодоступным и недорогим сырьем, купленным у ретейла и на сортировках – лежала в основе большинства договоров по выполнению нормативов утилизации последние 5 лет и привела к той картине, которую мы описали выше: лишь 18 % населения имеют доступ к отдельному сбору, из них треть собирает отходы отдельно, и в результате – 5–7 % утилизации ТКО. Остальные отходы едут на полигоны.

Судя по утвержденной концепции, такую же механику предлагается со-

храним бы амбициозными они ни были, не компенсируют простую покупку актов утилизации остальными – что ставит их в совершенно неконкурентные условия. У подавляющего большинства производителей товаров просто нет стимула развивать отдельный сбор. Нет и не будет этого стимула и у большинства переработчиков. У переработчиков будет лишь стимул поднимать цены на акты утилизации, тем более, судя по проведенному РусПРО аудиту, благонадежных игроков отрасли не так уж много, соответственно, при возрастающем спросе на товар (в данном случае – на акты утилизации) происходит естественное увеличение его цены.

Можно возразить, что 100%-ный норматив утилизации, который предлагается ввести в Концепции РОП, создаст у всех участников стимул по переработке отходов и неизбежно подстегнет развитие отдельного сбора. Более того, утвержденная Правительством концепция РОП уделяет большое внимание администрированию отрасли утилизации. Но положение об усилении администрирования – пока только слова. Для развития системы контроля за выполнением нормативов и утилизацией нужно сделать еще очень и очень много. До сих пор не существует исчерпывающего реестра субъектов РОП, в Концеп-

### **ПРЯМЫЕ КОНТРАКТЫ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ТОВАРОВ С УТИЛИЗАТОРАМИ ЧАСТО ЗАКАНЧИВАЮТСЯ ПРОСТОЙ «ПОКУПКОЙ» АКТОВ УТИЛИЗАЦИИ.**

хранить и в будущем – лишь единицы экологически ответственных компаний, такие как члены РусПЭК, в рамках прямых договоров с проверенными переработчиками будут и дальше инвестировать в развитие отдельного сбора и утилизации, а остальной рынок будет искать, как сэкономить на актах утилизации. За последние 5 лет членами РусПЭК установлено 17 тыс. контейнеров РСО. Таким образом, 19 % всего отдельного сбора в стране – наша заслуга. Неплохой результат для нескольких компаний. Но таких, как члены РусПЭК, – единицы. Единицы компаний-пионеров, ка-

кие данные о количестве субъектов РОП разнятся существенно – от 160 тыс. до 4 млн. А ведь предстоит еще внедрить и осуществлять контроль за следующим звеном – утилизацией, создавая список надежных утилизаторов, контролируя их мощности и операционную деятельность.

А вот для сохранения формата прямых контрактов как фактически единственной опции выполнения РОП делать ничего не нужно – достаточно все оставить как есть. Что и было сделано. Поэтому велика вероятность, что печальные прецеденты, о которых говорили ряд коллег в от-



расли (некоторые недобросовестные переработчики порой выдавали акты об утилизации отходов в объеме, в несколько раз превышающем их задекларированные мощности), будут только множиться. Поднимать ставку экосбора в этих условиях совершенно бессмысленно – сила действия будет равна силе противодействия, и бизнес вместо развития утилизации массово уйдет в попку внезапно подорожавших актов.

В общем, получается замкнутый круг, где растут расходы и издержки, а вот отдельный сбор и переработка отходов – нет. При этом такие ассоциации РОП, как РусПРО, которая провела первый в России национальный аудит отрасли переработки упаковки и запустила создание федеральной системы отдельного сбора и утилизации, остаются не у дел.

Но давайте вернемся к реальности: а что на земле? По уже упомянутым выше подсчетам ППК РЭО, для федеральной сети отдельного сбора нужно 420 тыс. контейнеров для РСО. Правительство планирует закупить еще 70 тыс. контейнеров. При этом, как мы выяснили, бизнес будет демотивирован развивать отдельный сбор и вряд ли будет активно участвовать в его развитии. Какой

импульс отдельному сбору и переработке придаст решение Правительства, оставшегося один на один с проблемой по внедрению РСО? Чисто арифметически – увеличит охват населения отдельным сбором до 35–40 % с нынешних 18 %. А откуда взяться оставшимся 270 тыс. контейнеров и сколько лет ждать гражданам, чтобы в каждом дворе был доступ к отдельному сбору?

Тот ли это темп, который нужен нашей отрасли, чтобы в реальности переломить ход решения мусорной проблемы? Может быть, стоит создать преференции для экологически ответственного бизнеса и дать возможность работать тем, кто уже начал это делать и намерен продолжать?

Бизнес настроен на диалог и готов донести свою точку зрения до регулятора при разработке «дорожной карты» реализации Концепции РОП и нормативной документации. Мы выступаем за предсказуемые условия для бизнеса и предлагаем сохранение ассоциаций по коллективному выполнению РОП, так как видим в этой опции следующий шаг в развитии отрасли самостоятельного выполнения РОП. Мы считаем крайне важным утвердить новые нормативные требования к ассоциациям, кото-

рые повысят их прозрачность в части исполнения обязательств по утилизации и обеспечат ускоренное развитие инфраструктуры отдельного сбора и переработки отходов упаковки в России. В соответствии с наилучшим опытом, применимым в наших условиях, ключевые требования к ассоциациям могут включать:

#### 1) Требования к учреждению и организации ассоциаций:

- членами ассоциации могут быть только субъекты РОП (производители и импортеры товаров, товаров в упаковке, сервисной упаковки);
- в целях широкого отраслевого охвата количество членов ассоциации должно составлять не менее 10 либо объем выпускаемой продукции субъектов РОП, входящих в ассоциацию, должен составлять не менее 100 тыс. т;
- количество субъектов Российской Федерации, в которых ассоциация осуществляет свою деятельность, должно быть не менее 5;
- ассоциации должны проходить аккредитацию в уполномоченном государственном органе в качестве ответственного лица, выполняющего обязательства субъектов РОП по утилизации упаковки;
- ассоциации должны быть прозрачны для всех заинтересованных лиц, информация о работе, учредителях и партнерах ассоциаций должна быть размещена на их официальных сайтах;
- ассоциации должны предоставлять информацию (отчетность) о результатах своей деятельности в Росприроднадзор и вносить данные в ЕГИС УОИТ.

#### 2) Публичные корпоративные стандарты:

- ассоциации должны использовать утвержденный в рамках государственной аккредитации регламент отбора утилизирующих компаний и организаций, осуществляющих сбор, обработку и транспортирование отходов;
- ассоциации должны руководствоваться утвержденным регламентом контроля за деятельностью утилизирующих компаний и организаций, осуществляющих сбор, обработку и транспортирование отходов;

• по итогам отчетного периода ассоциация должна предоставлять отчет о своей работе в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в котором будет подробно раскрыта ее деятельность и обеспечена верификация основных показателей ее работы (объем утилизации, географический охват, обеспечение раздельного сбора отходов в тоннах на душу населения).

В конечном счете ассоциации должны стать союзником и помощником государства в администрировании отрасли РОП и развитии утилизации отходов упаковки. Помимо «обеления» отрасли переработки упаковки с помощью предельно жестких требований к потенциальным партнерам (в том числе путем заключения контрактов только с теми, кто зарегистрирован в ЕГИС УОИТ), ассоциации упрощают надзор за отраслью РОП – органам власти гораздо проще контролировать выполнение нормативов отраслевой ассоциацией, объединяющей существенную часть той или иной отрасли рынка, нежели искать индивидуальных «безбилетников» в числе сотен и тысяч товаропроизводителей.

Такая логика уже находит поддержку у органов власти – еще в июле 2020 г. предложения по разработке критериев создания и деятельности ассоциаций были представлены руководителю Росприроднадзора Светлане Геннадьевне Радионовой в рамках заседания Комитета РСПП по экологической политике и были поддержаны, теперь необходимо совместно с профильными ведомствами довести работу до конца.

Очевидно, что без реальной консолидации усилий бизнеса и государства жители нашей страны вынуждены будут встречать очередной Новый год в условиях мусорного коллапса – поэтому не будет преувеличением сказать, что бизнес и государство обречены на развитие сотрудничества. Кажется, что для обеих сторон диалог выглядит гораздо более эффективной опцией, нежели взаимные упреки и перетягивание каната. ♻️



## Литература

1. Мусорный коллапс в Кирове пытаются преодолеть днем и ночью. – URL: <https://regnum.ru/news/economy/3157309.html> (дата обращения: 05.01.2021).
2. Мусорный коллапс в Махачкале может продлиться весь февраль из-за юридической волокиты. – URL: <https://news-r.ru/news/dagestan/499715> (дата обращения: 03.02.2021).
3. «Экология Новосибирск» объяснила новый «мусорный коллапс». – URL: [https://www.nsktv.ru/news/city/ekologiya\\_novosibirsk\\_obyasnila\\_novuyu\\_musornyy\\_kollaps](https://www.nsktv.ru/news/city/ekologiya_novosibirsk_obyasnila_novuyu_musornyy_kollaps) (дата обращения: 31.12.2020).
4. Во Владивостоке снова проблемы с вывозом мусора – экологический оператор объясняет это нехваткой техники и запаркованными проездами. – URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2021/01/05/195934/#ixzz6mGrRi5wC> (дата обращения: 05.01.2021).
5. Коммунальщики рассказали о ликвидации мусорного коллапса в Новосибирске. – URL: [https://www.nsktv.ru/news/city/kommunalshchiki\\_rasskazali\\_o\\_likvidatsii\\_musornogo\\_kollapsa\\_v\\_novosibirske\\_020120202121](https://www.nsktv.ru/news/city/kommunalshchiki_rasskazali_o_likvidatsii_musornogo_kollapsa_v_novosibirske_020120202121) (дата обращения: 02.01.2020).
6. Мусорный коллапс: подконтрольные Владимиру Николаеву компании не справились с вывозом отходов во Владивостоке. – URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2020/01/09/186787> (дата обращения: 09.01.2020).
7. Федеральная схема обращения с отходами: основные аспекты. – URL: <https://youtu.be/W99OsVolb8w?t=2089>.
8. Почти 80 тысяч контейнерных площадок в стране обустроены для раздельного сбора отходов. – URL: <https://reo.ru/news/529-pochti-80-tysjach-kontejneryh-ploschadok-v-strane-obustroeny-dlja-razdelnogo-sbora-othodov> (дата обращения: 11.01.2021).
9. Сайт Гринпис. – URL: <https://greenpeace.ru/blogs/2020/03/12/rejting-greenpeace-kazhdyj-tretij-zhitel-krupnogo-goroda-rossii-imeet-dostup-k-razdelnomu-sboru>.
10. Объем собранного в Москве мусора для переработки вырос в 1,5 раза в 2020 году. – URL: <https://tass.ru/moskva/9956955> (дата обращения: 10.11.2020).
11. Раздельный сбор отходов. – URL: <https://www.levada.ru/2020/05/13/razdelnyj-sbor-othodov> (дата обращения: 13.05.20).
12. Сайт «Разделяй с нами». – URL: <http://разделяйснами.рф>.
13. Общероссийский проект «ЭКОДВОР». – URL: <http://мойэкодвор.рф>.
14. Проект «Принеси пользу своему городу». – URL: <https://corporate.baltika.ru/sustainability/actions/benefit-your-city>.
15. Вторая часть мусорного коллапса в Новосибирске: раздельные отходы тоже перестали вывозить. – URL: <https://ngs.ru/text/gorod/2020/01/13/66440632> (дата обращения: 13.01.2020).
16. Липецкая область стала первым регионом проекта «ЭкоОтвет». – URL: <https://chr.rbc.ru/chr/freenews/5fa3e3139a7947726fa4a1ac> (дата обращения: 05.11/2020).