

УДК 33:351/354

Л. А. Ишин

Ассоциация проектировщиков «Столичное объединение проектировщиков»
саморегулируемая организация, Москва, e-mail: av103mail@gmail.com

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ: РЕГУЛИРОВАНИЕ, НОРМАТИВНАЯ И ПРАВОВАЯ БАЗА

Ключевые слова: государственное регулирование, управление отходами, стратегии, отходы производства и потребления, полимерные отходы, экология.

Устойчивое долгосрочное развитие промышленных секторов отечественной экономики, технологические изменения и научно-технический прогресс, а также рост благосостояния населения приводят к постоянному увеличению объемов образования отходов производства и потребления в Российской Федерации. В исследовании систематизированы изменения нормативно-правового обеспечения отрасли обращения с отходами, проведен анализ вопросов управления отходами в документах государственного стратегического планирования. Определено, что приоритетное внимание государственной политики уделено правовым аспектам формирования экономики замкнутого цикла. Сформулированы рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования сферы обращения с отходами.

L. A. Ishin

Metropolitan Association of Designers self-regulatory organization, Moscow,
e-mail: av103mail@gmail.com

WASTE MANAGEMENT ISSUES: REGULATION, NORMATIVE AND LEGAL FRAMEWORKS

Keywords: government regulation, waste management, strategies, production and consumption waste, polymer waste, ecology.

Sustainable long-term development of industrial sectors of the national economy, technological changes and scientific and technical progress, as well as the growth of population welfare lead to a constant increase in the volume of production and consumption waste generation in the Russian Federation. The study systematizes the changes in the regulatory and legal support of the waste management industry, analyzes the issues of waste management in the documents of state strategic planning. It is determined that the priority attention of the state policy is given to the legal aspects of the closed cycle economy formation. The recommendations on improvement of the system of state regulation of waste management sphere are formulated.

Введение

Ежегодно на территории Российской Федерации образуется около 9 млрд. тонн отходов производства и потребления, на настоящее время накоплено – около 40 млрд. тонн, а объемы образования твердых коммунальных отходов (ТКО) составляют порядка 46 млн. тонн в год [1]. Для предотвращения и сокращения негативного влияния образования отходов на экосистемы и здоровье человека в масштабах страны требуется развитие эффективной системы государственного регулирования отрасли. Формирование данной системы предполагает консолидацию производственных возможностей, технологического и финансового обеспечения. Важным условием является разработка достижимых конкрет-

ных целевых индикаторов, отражающих возможности и амбиции всех участников цикла обращения с отходами. **Целью исследования** является анализ нормативного и правового сопровождения отрасли обращения с отходами, в том числе механизмов экономического стимулирования, и разработка рекомендаций по совершенствованию реализуемых мер.

Материалы и методы исследования

При подготовке статьи использовались нормативные и правовые документы России в сфере управления отходами, государственные программы и стратегии, материалы отраслевых организаций. В работе задействованы методы анализа, обобщения, декомпозиции факторов.

Результаты исследования и их обсуждение

Важнейшим документом в сфере обращения с отходами является Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», утвержденный в 1998 г. [2]. Документ регламентирует основные требования и принципы управления отходами, определяет полномочия Российской Федерации и субъектов в области обращения с отходами, формирует направления государственной политики.

Происходят планомерные изменения в ФЗ «Об отходах производства и потребления». Так, в 2008 г. документ дополнен классификацией отходов [3]. В 2014 г. введен термин «твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами» [4]. Кроме того, для производителей и импортеров введено обязательство утилизации отходов (расширенная ответственность производителя, РОП) либо уплаты экологического сбора. Важным нововведением стало создание Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров, которая аккумулирует информацию о ключевых участниках отрасли, мощностях основного технологического оборудования, существующей инфраструктуре и др. С 2015 г. в сфере обращения с отходами расширен перечень лицензируемых видов деятельности [4].

Однако, несмотря на значительное количество принятых мер, ситуация в рассматриваемой сфере требует большего включения системы государственного регулирования. Высокий уровень образования отходов, рост количества мусорных полигонов, неэффективность системы сбора и переработки отходов, технологическое отставание отрасли обуславливали необходимость поэтапного введения новой комплексной системы обращения с отходами. С 01 января 2019 г. в Российской Федерации была запущена реформа в сфере управления отходами.

Ключевым элементом реформы является разработка и актуализация территориальных схем, предполагающих описание региональных систем управления отходами [5]. Кроме того, утверждена Федеральная схема обращения с ТКО, которая интегрирует данные по всем субъектам страны и позволяет

отслеживать действующие и планировать размещение перспективных объектов обращения с ТКО.

В рамках реализации реформы состоялся переход на систему обращения с ТКО с определением регионального оператора. К ключевым задачам деятельности регионального оператора относятся управление всем циклом обращения с отходами, развитие перерабатывающей инфраструктуры, а также обеспечение эффективного взаимодействия всех участников цепочки обращения с отходами [4].

Указом Президента РФ от 14.01.2019 N 8 создана новая структура – «Российский экологический оператор» (РЭО) [6]. Деятельность РЭО направлена на развитие системы обращения с ТКО, стимулирование инвестиций в отрасль переработки отходов, разработку и продвижение инновационных проектов и передовых технологий. В 2024 г. РЭО планирует выпустить первые зеленые облигации, средства от которых будут направлены на формирование отраслевой инфраструктуры [7].

В 2022 г. получает развитие концепция «экопромышленных парков», резидентами которых станут предприятия по обработке отходов [8]. До конца 2024 г. планируется ввести в эксплуатацию шесть экопромышленных парков с совокупной мощностью резидентов не меньше 785 тыс. тонн отходов в год [9].

В 2023 г. претерпел существенные изменения механизм РОП. К ключевым нововведениям относятся:

1. Перенос ответственности между производителями. Ответственность за утилизацию отходов ложится на производителей упаковки, а не производителей товаров.

2. Введение норматива утилизации для упаковки (с 2025 г. – 55% производимой упаковки, с 2026 г. – 75%, с 2027 г. наступает 100% ответственность) для стимулирования производителей развивать собственные мощности по переработке.

3. Разработка методики дифференцированного расчета экологического сбора для мотивации производителей к использованию инновационных технологий переработки отходов.

4. Создание реестра верифицированных утилизаторов, подтвердивших наличие производственных мощностей [10].

Важно отметить нормативные и правовые нововведения в части развития эконо-

мики замкнутого цикла. В 2023 г. в правовое поле введены новые понятия: «вторичные ресурсы» и «вторичное сырье» [11]. Зафиксирована необходимость направления средств, поступивших в федеральный бюджет от экологического сбора, на субсидии производителям, выпускающим продукцию из переработанных отходов [12]. Ранее значительная часть экологического сбора направлялась на развитие мощностей переработки отходов, обустройство мест накопления отходов, строительство объектов инфраструктуры экопромышленных парков. В 2023 г. утвержден перечень видов продукции, которая должна производиться с использованием вторичного сырья [13].

В начале 2024 г. были подведены предварительные итоги реформы. Так в 2018 г. объем ТКО составил 66 млн. тонн, из которых переработано или вовлечено во вторичный оборот 2%, отправлено на сортировку 11%. По итогам 2023 г. уровень образования ТКО снизился до 46 млн. тонн, из них на переработку направлено 12,8%, на объекты временного накопления – 6,7%, 53% прошли сортировку [14].

Согласно данным РЭО, за пять лет реализации реформы обращения с отходами принято 59 нормативно-правовых актов [15]. Однако, точечное совершенствование нормативно-правовой базы продолжается. Так, в разработке находится проект закона, направленного на решение проблем обеспечения вывоза ТКО из регионов со сложными географическими и природно-климатическими условиями [16]. Законопроект предполагает введение понятия «мусороперегрузочной станции», на которой можно будет накапливать ТКО на срок до 12 месяцев ввиду высокой капиталоемкости развития инфраструктуры обращения с отходами в труднодоступных регионах.

Обращение с отходами выделено в качестве одного из приоритетов в рамках ключевых направлений социально-экономического развития страны, зафиксированных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [17].

В «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» объем образованных отходов на единицу валового внутреннего продукта отнесен к ключевым индикаторам оцен-

ки состояния экологической безопасности в стране [18].

В «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года», эффективное обращение с отходами признается действенным механизмом снижения выбросов парниковых газов [19].

В 2013 г. принята «Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» [20]. В Стратегии отмечается проблема кризиса системы обращения с отходами в «постсоветский» период, которая усугубилась ростом потребления населением товаров и, соответственно, увеличением количества упаковочных отходов. Кроме того, отмечается слабое развитие инфраструктуры обращения с отходами, которое обусловлено, прежде всего, неэффективностью действующих механизмов привлечения финансирования. Реализация стратегии предполагает развитие нормативного и правового обеспечения отрасли, разработку механизмов экономического регулирования деятельности по обращению с ТКО, формирование системы экологического образования и просвещения населения по вопросам обращения с отходами. Поскольку стратегия была утверждена за несколько лет до начала реформы, на сегодняшний день ряд положений требует пересмотра и актуализации.

В 2018 г. утверждена «Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» [21]. В документе учтен зарубежный опыт формирования системы управления отходами.

В 2021 г. проекты в сфере управления отходами вошли в таксономию проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития [22]. Такие проекты получают преимущества для получения мер государственной поддержки и имеют более высокую инвестиционную привлекательность для частных инвесторов.

На настоящее время реализуется Программа «Применение вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве», начало реализации – 2022 г. В рамках реализации Программы предусмотрен запуск пилотных проектов по рециклингу отходов [23].

Согласно данным Союза переработчиков пластмасс в 2023 г. в России появилось более

2,3 тыс. новых предприятий по переработке полимерных отходов. Совокупно работают более 10 тыс. компаний, ежегодно перерабатывая около 6,5 млн. тонн отходов [24]. На отрасль переработки полимерных отходов приходится 18% государственной поддержки химического комплекса России в 2023 г.

В 2021 г. РЭО направил в Министерство промышленности и торговли и Министерство природных ресурсов и экологии РФ перечень пластиковых товаров и упаковки, переработка которых крайне сложна.

Заключение

В Российской Федерации реализуются преобразования в сфере управления отходами, которые имеют четкие направления, связанные с сокращением захоронения отходов на полигонах и максимизацию их возврата в промышленный оборот. В рамках реформы приняты фундаментальные нормативные и правовые акты, внедрен институт региональных операторов, сформированы механизмы экономического стимулирования сокращения уровня отходов и развития перерабатывающих мощностей. Однако, учитывая ряд проблем реализации реформы (отсутствие качественных изменений в инфраструктуре обращения с отходами, высо-

кие инвестиционные риски перерабатывающих предприятий, недостаток передовых технологий), требуется дальнейшее совершенствование экономического, правового и организационного обеспечения отрасли управления отходами.

На основе вышеизложенного, можно сформулировать ключевые рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования:

- перманентная актуализация и устранение недочетов (пробелов) в отечественной нормативной и правовой базе с учетом мониторинга и анализа промежуточных результатов проведения реформы, гармонизация законодательных актов и документов государственного и регионального стратегического планирования;
- развитие механизмов стимулирования отечественных инноваций в сфере переработки отходов, поддержка НИОКР в области перехода к циклической экономике;
- разработка дополнительных мер повышения инвестиционной привлекательности сферы рециклинга отходов, развитие рынка вторичного сырья;
- повышение осведомленности населения страны об экологических рисках, связанных с образованием и накоплением отходов.

Библиографический список

1. Федеральная служба государственной статистики. Окружающая среда [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 01.09.2024).
2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 N 89-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/ (дата обращения: 05.09.2024).
3. Федеральный закон от 30.12.2008 N 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83309/ (дата обращения: 15.09.2024).
4. Федеральный закон «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» от 29.12.2014 N 458-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172948/ (дата обращения: 23.09.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 06.06.2024 N 775 «О территориальных схемах обращения с отходами производства и потребления» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_478390/ (дата обращения: 30.09.2024).
6. Указ Президента РФ от 14.01.2019 N 8 (ред. от 24.05.2023) «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315858/ (дата обращения: 25.09.2024).
7. Российский экологический оператор. РЭО выпустит первые зеленые облигации в 2024 году [Электронный ресурс]. URL: <https://reo.ru/tpost/78u44hj7y1-reo-vipustit-pervie-zelenie-obligatsii-v> (дата обращения: 15.09.2024).

8. Постановление Правительства РФ от 07.07.2022 N 1216 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. N 794 и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421477/3d764e2215c8550b51f1a0a5f082815bbf15fc40/#dst100016 (дата обращения: 02.09.2024).

9. Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Шесть экопромышленных парков построят до конца года – новые объекты вовлекут в оборот не меньше 785 тысяч тонн отходов в год [Электронный ресурс]. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/shest_ekopromyshlennykh_parkov_postroyat_do_kontsa_goda_novye_obekty_vovlekut_v_oborot_ne_menshe_785/ (дата обращения: 25.09.2024).

10. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 04.08.2023 N 451-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453992/ (дата обращения: 03.09.2024).

11. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14.07.2022 N 268-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421836/ (дата обращения: 05.09.2024).

12. Постановление Правительства РФ от 25.03.2022 N 467 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_412747/ (дата обращения: 15.09.2024).

13. Распоряжение Правительства РФ от 2 августа 2023 г. N 2094-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407381005/> (дата обращения: 05.09.2024).

14. Куратор «мусорной реформы» отчитался о росте переработки отходов в России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/03/2024/660287c29a7947f1781b4378> (дата обращения: 10.09.2024).

15. Российский экологический оператор. Глава РЭО назвал важнейшие для отрасли ТКО законы за 5 лет [Электронный ресурс]. URL: <https://reo.ru/tpost/yoo7rlc4s1-glava-reo-nazval-vazhneishie-dlya-otrasl> (дата обращения: 28.09.2024).

16. Обзор законопроектов 22 марта 2024 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/review/208962440.html> (дата обращения: 10.09.2024).

17. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 08.09.2024).

18. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 г. № 176 О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения: 10.09.2024).

19. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 N 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399657/ (дата обращения: 28.09.2024).

20. Приказ Минприроды России от 14.08.2013 N 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151066/6ef21bceaa6d78ef7716f4f887d50356b096d262/ (дата обращения: 27.09.2024).

21. Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 N 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289114/549eef11ae953dc6e4261b88ed6d14f776df3203/ (дата обращения: 13.09.2024).

22. Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 N 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396203/ (дата обращения: 13.09.2024).

23. Паспорт отраслевой программы «Применение вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве» [Электронный ресурс]. URL: <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2022/11/Primenenie-vtorichnyh-resursov-.pdf> (дата обращения: 29.09.2024).

24. Союз переработчиков пластмасс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rusopp.ru/> (дата обращения: 17.09.2024).