

УДК 332.146.2

Н. Н. Мусинова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: 65651951@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЁРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ

Ключевые слова: экология, отходы потребления, коммунальные отходы, твердые коммунальные отходы, стратегия управления отходами, циркулярная экономика, экономика замкнутого цикла.

В статье рассматривается сфера обращения с твёрдыми коммунальными отходами, которая, препятствуя устойчивому развитию Российской Федерации, на протяжении длительного времени создает ряд экологических проблем, в числе которых рост объема отходов, переполненные полигоны и регулярно возникающие стихийные свалки твёрдых коммунальных отходов. Достижение целей государственной политики, направленной на сохранение окружающей среды, основывающейся на отношении к образующимся твёрдым коммунальным отходам как источнику вторичного сырья, пригодного для дальнейшей переработки и приносящего дополнительный доход, на практике осуществляется медленно. Изучение содержания научных публикаций и тематическое обобщение материалов, появившихся в средствах массовой информации, использование методов ретроспективного анализа позволили установить в этой сфере наличие как застарелых, так и новых проблем, связанных с функционированием региональных операторов, для выявления причин которых был проведен диагностический анализ. Мониторинг и изучение содержания нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию системы управления анализируемой сферой, а также, анализ экстренных мер, принимаемых субъектами государственной власти в целях устранения ими выявленных недостатков, позволили сделать заключение об излишней концентрации управленческих полномочий на федеральном уровне и отсутствии при этом системы оперативного и текущего контроля деятельности региональных операторов, а также налаженной системы взаимодействия основных участников этой сферы со всеми институциональными уровнями системы управления.

N. N. Musinova

Financial University under the government of the Russian Federation,
e-mail: 65651951@mail.ru

CURRENT ISSUES IN THE SPHERE OF MUNICIPAL SOLID WASTE MANAGEMENT

Keywords: ecology, consumer waste, municipal waste, municipal solid waste, waste management strategy, circular economy, closed-loop economy.

The article examines the sphere of municipal solid waste management, which, hindering the sustainable development of the Russian Federation, has been creating a number of environmental problems for a long time, including an increase in the volume of waste, overflowing landfills and regularly emerging spontaneous dumps of municipal solid waste. In practice, achieving the goals of state policy aimed at preserving the environment, based on the attitude to the generated municipal solid waste as a source of secondary raw materials suitable for further processing and generating additional income, is carried out slowly. A study of the content of scientific publications and thematic generalization of materials that appeared in the media, the use of retrospective analysis methods made it possible to establish in this area the presence of both long-standing and new problems associated with the functioning of regional operators, to identify the causes of which a diagnostic analysis was carried out. Monitoring and studying the content of regulatory legal acts governing the organization of the management system of the analyzed sphere, as well as the analysis of emergency measures taken by government entities in order to eliminate the identified deficiencies, allowed us to conclude that there is an excessive concentration of management powers at the federal level and the absence of a system of operational and current control over the activities of regional operators, as well as an established system of interaction between the main participants in this sphere and all institutional levels of the management system.

Введение

Сфера обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО), затрагивая экологические, социальные, экономические и общественно-здоровоохранительные

аспекты жизнедеятельности, на протяжении уже ни одного десятка лет привлекает к себе внимание ученых, политиков, управленцев, общественников и руководства страны.

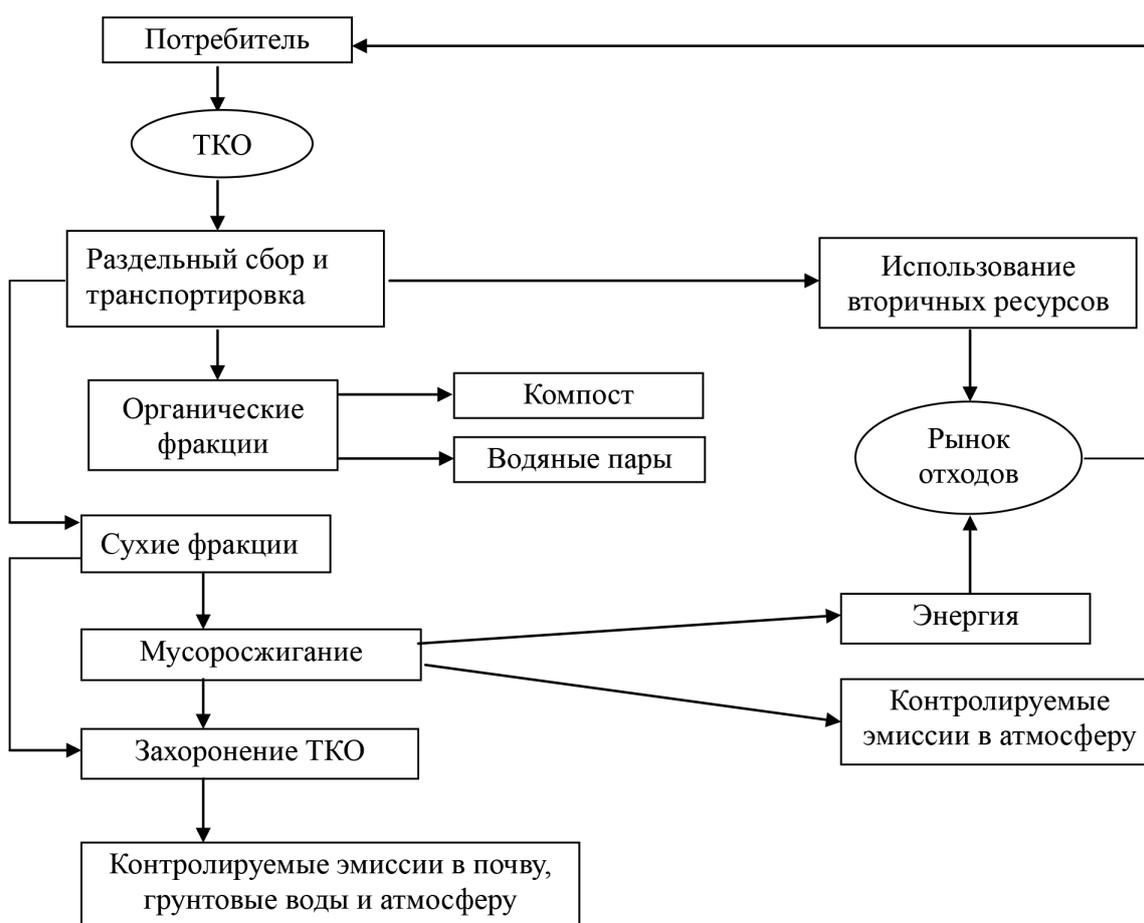
Государственная политика в сфере обращения с ТКО, базирующаяся на таких принципах, как поддержание и восстановление окружающей среды, её биологического разнообразия и охраны здоровья человека, обеспечение сочетания экологических и экономических интересов общества, использование научных методов и внедрение современных технологий при обращении с отходами потребления, нацелена на проведение их комплексной переработки. Существующая обработка и утилизация ТКО, препятствуя устойчивому развитию Российской Федерации, в настоящее время не обеспечивает достижение её стратегических целей.

В 2024 году завершился срок выполнения Национального проекта «Экология» (далее – НП), но необходимость решения экологических проблем в России не потеряла своей актуальности, о чём свидетельствует принятие нового НП «Экологическое благополучие» [1], который по сути явля-

ется продолжением НП «Экология». В его рамках намечается не только завершить ликвидацию крупных свалок и других объектов накопленного вреда, но и обеспечить решение новых экологических задач, которые не удалось комплексно решить в рамках предыдущего пятилетнего цикла. Одной из таких задач, принципиально важной для развития страны, является изменение отношения к сфере обращения с ТКО [2].

В экономически развитых странах стратегии обращения с ТКО, являясь прямым отражением экологической политики государства, представляются посредством цепочек удаления отходов, которые, как правило, могут включать широкий набор различных методов и производств, позволяющих осуществлять сепарацию ТКО с последующей индивидуальной переработкой различных фракций.

На рисунке представлена цепочка обращения с ТКО, принятая за основу во многих западноевропейских странах.



Совершенная западная цепочка обращения с ТКО

Несмотря на то, что в настоящее время в мире не существует цепочек удаления ТКО, исключая захоронение, однако масса отходов, подлежащих захоронению, существенно меняется в зависимости от структуры цепочки обезвреживания ТКО – чем она совершеннее, тем меньше объем остатков, подлежащих конечному складированию. В научной литературе описаны модели, применяемые в экономике замкнутого цикла, как по отдельности, так и в комбинации. В сфере обращения с ТКО Россия существенно отстает от передовых европейских стран, демонстрирующих значительные успехи на пути к созданию безотходных технологий в сфере обращения с ТКО [3]. По данным Сербского онлайн-сайта «Numbeo», специализирующегося на составлении международных рейтингов, Россия по индексу загрязнения занимает 57 место из 111 представленных стран мира [4].

Стратегия Российской Федерации также нацелена не только на обезвреживание отходов, а вместе с этим на ресурсосбережение – снижение количества отходов и их максимальное использование посредством внедрения системы селективного сбора отдельных видов вторичного сырья, находящегося в составе ТКО [2].

Актуальность темы обуславливается тем, что существующая система обращения с ТКО в Российской Федерации, влияя на важнейшие процессы жизнедеятельности граждан, относится к одной из самых обсуждаемых тем. Она вызывает значительный интерес со стороны государственных деятелей, научного сообщества, представителей бизнеса, общественности и неравнодушных людей.

Целью исследования является определение актуальных проблем и установление их причин в сфере обращения с ТКО на территории Российской Федерации.

Материалы и методы исследования

Основу исследования составили законодательные и другие нормативно-правовые акты, устанавливающие: порядок и способы обращения с ТКО, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления (далее – МСУ), инструменты и механизмы реализации политики государства в этой сфере. При этом использовались методы анализа: содержания научных статей и обобщения их материалов, информации, размещаемой на официальных сайтах Пра-

вительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти; законодательных и исполнительных органов власти различных субъектов РФ, а также органов МСУ.

Результаты исследования и их обсуждение

На территориях многих субъектов РФ возникают острые проблемы с размещением (захоронением) отходов, наблюдаются переполненные полигоны, отмечаются регулярно возникающие стихийные свалки. Такие случаи неоднократно фиксировались в Московской области, в регионах, граничащих с Москвой, они нередко появляются и в других субъектах РФ [5].

Вместе с тем повсеместно поступают многочисленные обращения населения относительно нарушения сроков вывоза ТКО с контейнерных площадок. Так, на территории Московской области – активно развивающегося субъекта РФ, имеющего 11 комплексов по переработке отходов, занявшего в 2023 г. первое место среди регионов по утилизации и переработке ТКО (на её территории закрыты все 39 полигонов) – с января по май 2023 года жителями в чат-бот было направлено 70 тыс. жалоб, значительная часть которых касалась содержания контейнерных площадок и несвоевременного вывоза мусора. При этом зачастую отмечалось, что смешанные и отсортированные ТКО при погрузке сваливали в один мусоровоз [6]. Очевидно, что подобные случаи являются демотиватором раздельного сбора ТКО и нарушением законодательства со стороны регионального оператора, возможной причиной которых могла стать нехватка контейнеров, которая в этом регионе на начало 2024 г. составляла 60 215 единиц [7].

Глава Совета Федерации Валентина Матвиенко привела данные, согласно которым в стране не хватает 172 тыс. контейнерных площадок, 423 тыс. контейнеров и более 1,5 тыс. единиц спецтехники [8]. По инициативе Совета Федерации при Минприроды России был создан Федеральный штаб по вопросам реализации реформы. Его задача – оперативное решение проблемных вопросов в сфере обращения с отходами на основе аккумулирования всего объёма данных по стране. Аналогичные штабы под председательством губернаторов созданы в каждом субъекте Российской Федерации.

Примеры результатов внеплановых проверок в сфере обращения с ТКО, проводимых Федеральной антимонопольной службой, в субъектах РФ в 2024 году

№	Результаты внеплановых проверок ФАС	Наименование субъекта РФ
1.	Выявлено завышение региональным оператором расходов на обработку ТКО и их транспортировку	1. Чукотский АО – 25%
2.		2. Камчатский край – 29%
3.		3. Амурская область – 5%
4.	Выявлен картельный сговор между региональным оператором и перевозчиками ТКО на сумму более 1,6 млрд рублей	4. Хабаровский край на сумму более 1,6 млрд рублей
5.	Подозрение на существование сговора между региональным оператором и перевозчиками ТКО	5. Рязанская область

Примечание: составлено автором [8].

На экспертов штаба возложена оценка устойчивости региональных операторов, в т.ч. на основе обеспеченности региона контейнерными площадками, контейнерами, специальной техникой и др. необходимой инфраструктурой обращения с ТКО [9]. Заметим, что принятие подобных мер является свидетельством неблагополучия в этой сфере и, прежде всего, в её управляющей системе.

Подтверждением этого могут служить многочисленные публикации в СМИ о фактах превращения сферы обращения с ТКО в кормушку для местных чиновников и приближенных к ним бизнесменов. Так в 2023 г. в Белгородской области ФСБ была задержана группа местных чиновников, связанных со сферой ЖКХ и работники регионального оператора ООО «Центр экологической безопасности», которым было предъявлено обвинение в получении взяток. Кроме того, ФАС у ООО «ЦЭБ» были обнаружены необоснованные расходы на сумму 111 млн руб. [8]. Криминальные скандалы в этой сфере выявляются нередко, о чем свидетельствуют данные, представленные в таблице.

Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко, изучив представленные отчеты, признала провал, так называемой «мусорной реформы», отметив, «что должно было стать реформой, оказалось больше похоже на деградацию и регресс». Региональные операторы, в распоряжении которых находятся сотни млрд руб. доходов, фактически оказались никому не подотчетны [10].

Таким образом, вышеотмеченное позволяет отнести сферу обращения с ТКО к одной из самых проблемных, причём эти проблемы накапливались годами [11].

Мониторинг и изучение содержания нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию системы управления анализируемой сферой, а также, анализ экстренных

мер, принимаемых субъектами государственной власти в целях устранения ими выявленных недостатков, позволили сделать вывод об излишней концентрации управленческих полномочий на федеральном уровне и отсутствии при этом системы оперативного и текущего контроля деятельности региональных операторов, а также налаженной системы взаимодействия основных участников этой сферы со всеми институциональными уровнями системы управления.

Очевидно, что проблемы в управляемой системе обусловлены недостатками в её управляющей системе. Диагностический анализ организации управления сферой обращения с ТКО позволяет сделать следующие выводы:

1) являясь предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ [12], в организации управления этой сферой наблюдается излишняя концентрация полномочий на федеральном уровне, а также отсутствие единого координационного центра при наличии трёх федеральных министерств (Минприроды, Минстроя и Минпромторга);

2) установленные контрольные полномочия Российской Федерации касаются лишь уплаты экологического сбора [12, ст. 5] и тарифов в сфере обращения с ТКО [12, ст.24.9], при этом проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в области регулирования тарифов не предусматривается;

3) полномочия органов власти регионального уровня связаны с госрегулированием тарифов и осуществлением регионального контроля (надзора) в части правильности их применения [13];

4) к полномочиям органов МСУ отнесены: создание и содержания мест накопления ТКО, определение схемы размещения площадок для накопления ТКО, ведение реестра

мест накопления, а также организация экологического воспитания граждан и формирование экологической культуры [12, ст. 8]. Необходимо отметить, что положениями закона № 89-ФЗ [12] эти виды деятельности предусматриваются только для трех видов муниципальных образований: городских округов, городских поселений и муниципальных районов при упоминании сельских поселений. Законом не указываются муниципальные округа, несмотря на то, что муниципальные образования этого вида установлены действующим законом № 131-ФЗ [14] и при дальнейшем реформировании территориальной организации МСУ их количество будет увеличиваться.

Таким образом, мониторинг и изучение содержания нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию системы управления анализируемой сферой, а также, анализ экстренных мер, принимаемых субъектами государственной власти в целях устранения ими выявленных недостатков, позволяют сделать вывод об излишней концентрации управленческих полномочий на федеральном уровне, отсутствии при этом системы оперативного и текущего контроля деятельности региональных операторов, а также налаженной системы взаимодействия основных участников этой сферы со всеми институциональными уровнями системы управления.

Заключение

Проведенный диагностический анализ сферы обращения с ТКО позволил выявить ряд актуальных проблем, в их числе существующие не один десяток лет, т. е. «застарелые». Их не удалось решить в рамках НП «Экология» и теперь их решение будет продолжено в рамках следующего НП.

Разрешению выявленных проблем должно способствовать, прежде всего, уточнение терминологии, так как в научной литературе обращение с ТКО рассматривается и как «сфера деятельности», и как «область деятельности», и как «отрасль деятельности».

На наш взгляд, как с точки зрения экологической безопасности, так и экономической целесообразности необходимо создание отрасли переработки компонентов, извлекаемых из состава ТКО, для использования их в качестве вторичных ресурсов. Очевидно, что переработка различных фракций ТКО относительно производства первичного материала значительно выше и по уровню рентабельности, и энергосбережения. Изменение целевых ориентиров будет способствовать достижению целей, поставленных в новом НП.

Целенаправленно формируя правовую основу отрасли обращения с отходами, необходимо в нормативно-правовых актах четко прописать основные функции управления (планирование, организация, координация, стимулирование и контроль), закрепив их за субъектами управления в виде задач;

в) обеспечить контроль качества содержания законодательных и других нормативно-правовых актов, исключая нестыковки, противоречия;

г) поскольку в основе организации управления обращением с ТКО лежит принцип сочетания отраслевого и территориального управления, то целесообразно закрепить необходимые функции управления (обязанности) за соответствующими органами исполнительной власти, создавая регламенты взаимодействия этих органов (должностных лиц), включая органы МСУ. Их разработка позволяет исключить дублирование функций и снизить риск их «потери».

Библиографический список

1. Указ президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015> (дата обращения: 14.10.2024).
2. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 05.12.2024. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/75762> (дата обращения: 03.01.2025).
3. Мусинова Н.Н. Зарубежный и отечественный опыт обращения с твердыми коммунальными отходами // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 12. С. 94–98.
4. Портал «Numbeo». Индекс загрязнения по странам, 2023. URL: https://www.numbeo.com/pollution/rankings_by_country.jsp?title=2023 (дата обращения: 05.01.2024).

5. В Доме Республики обсудили вопросы, связанные с размещением отходов. URL: <https://www.e-mordovia.ru/glava-rm/novosti/v-dome-respubliki-obsudili-voprosy-svyazannye-s-razmeshchenidvgsd/> (дата обращения: 14.11.2024).
6. Портал «Министерство Жилищно-коммунальных услуг». Порядка 70 тыс. обращений в чат-бот «Чистый бак» разместили жители Подмосковья с помощью QR-кодов на контейнерных площадках. URL: <https://mgkh.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/25-05-2023-15-09-00-poryadka-70-tys-obrashcheniy-v-chat-bot-chistu-ba> (дата обращения: 20.11.2024).
7. Распоряжение Министерства ЖКХ Московской области от 26.06.2019 № 350-РВ (ред. от 05.12.2023) «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Московской области» // Портал «Министерство Жилищно-коммунального хозяйства Московской области». Министерство. URL: <https://mgkh.mosreg.ru/ov> (дата обращения: 20.11.2024).
8. «Отходный бизнес» URL: <https://versia.ru/musornye-regoperatory-zarabatyvayut-na-tarifax-i-kartelyax> (дата обращения: 17.12.2024).
9. В 64 регионах создали штабы по вопросам обращения с отходами. URL: <https://reo.ru/tpost/pptl-p4i5e1-v-64-regionah-sozdali-shtabi-po-voprosam> (дата обращения: 17.12.2024).
10. «Матвиенко назвала деградацией «мусорную реформу». URL: <https://news.mail.ru/politics/64105559/> (дата обращения: 17.12.2024).
11. Мусинова Н.Н., Сираждинов Р.Ж. Совершенствование организации обращения с твердыми коммунальными отходами // Муниципальная академия. 2020. № 4. С. 125–132.
12. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024). URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/12112084/paragraph/59112:0> (дата обращения: 09.01.2025).
13. Закон Московской области от 08.11.2001 N 171/2001-ОЗ (ред. от 28.12.2020) «Об отходах производства и потребления в Московской области» (принят решением Мособлдумы от 17.10.2001 N 15/148) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL: <https://docs.cntd.ru/document/5806150?ysclid=m6dakpwa6836683413> (дата обращения 09.01.2025).
14. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.08.2024. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:0> (дата обращения: 17.12.2024).