

Правительство Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

УДК

Коды ГРНТИ:

УТВЕРЖДАЮ  
проректор по научной работе  
С.В.Микушев

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 г.

Итоговый аналитический отчет  
по Государственному контракту от \_\_\_\_ № \_\_\_\_  
на оказание услуг по проведению экспертно-аналитического исследования на тему:  
«Анализ правового регулирования организации сбора отходов производства и  
потребления и внедрения систем их переработки: зарубежный и отечественный  
опыт»

Руководитель ЭАИ

к.э.н., доцент кафедры правовой охраны  
окружающей среды  
А.В. Хорошавин

Санкт-Петербург

2021

## Оглавление

<b>СОКРАЩЕНИЯ.....</b>	<b>5</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>6</b>
<b>1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СБОРА ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ, А ТАКЖЕ ИХ ПЕРЕРАБОТКИ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки .....	8
1.1.1. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации эффективной деятельности в сфере сбора твердых коммунальных отходов, а также их переработки .....	15
1.1.2. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов от использования товаров, а также их переработки (расширенной ответственности производителей / импортеров товаров).....	25
1.1.3. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства, а также их переработки .....	39
1.2. Оценка результативности деятельности федеральных и региональных исполнительных органов власти и органов местного самоуправления по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год.....	45
1.2.1. Оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы .....	45
1.2.2. Оценка результативности региональных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части сбора отходов производства потребления, а также их переработки .....	45
1.2.3. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Приморского края по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год.....	57
1.2.4. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Вологодской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы .....	64
1.2.5. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Воронежской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы .....	70
1.2.6. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Ростовской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год.	77

1.2.7. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти г. Санкт-Петербурга по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год .....	84
1.2.8. Сводные выводы по всем проанализированным субъектам федерации .....	90
1.3. Оценка уровня внедрения в Российской Федерации различных методов обращения с отходами и перспективы развития наиболее экологических методов .....	92
1.4. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также переработки отходов по отраслям экономики .....	98
1.4.1. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора и переработки ТКО.....	98
1.4.2. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере регулирования расширенной ответственности производителей товаров (утилизации отходов от использования товаров) .....	99
1.4.3. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора отходов и переработки отходов производства .....	100
<b>2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, ШВЕЦИИ, США, КАНАДЫ, ЯПОНИИ В СФЕРЕ СБОРА ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ И ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМ ИХ ПЕРЕРАБОТКИ .....</b>	<b>102</b>
2.1. Анализ законодательства Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки .....	102
2.1.1. Страны Европейского союза, в том числе Франция, Германия и Швеция .....	102
2.1.2. США .....	107
2.1.3. Канада .....	110
2.1.4. Япония.....	111
2.2. Анализ правового регулирования в области расширенной ответственности производителей в зарубежных странах (Франции, Германии, Швеции, США, Канаде, Японии) как фактора обеспечения эффективного раздельного сбора и переработки отходов потребления .....	115
2.2.1. Европейский союз .....	117
2.2.2. США .....	130
2.2.3. Япония.....	<b>Ошибка! Закладка не определена,</b>
2.2.4. Канада .....	143
2.2.5. Основные особенности правового регулирования в области расширенной ответственности производителей в зарубежных странах .....	<b>147,</b>
2.3. Анализ государственных программ и правового регулирования в области сокращения количества образующихся отходов в зарубежных странах (Франции, Германии, Швеции, США, Канаде, Японии).....	<b>148,</b>
2.3.1. Законодательство Европейского Союза .....	149
2.3.2. Законодательство Швеции.....	153
2.3.3. Законодательство Германии.....	154
2.3.4. Законодательство Франции .....	155
2.3.5. Законодательство Японии .....	<b>156,</b>
2.3.6. США .....	<b>157,</b>
2.3.7. Канада .....	159
2.3.8. Выводы .....	<b>159,</b>

2.4. Сравнительный анализ законодательства России с законодательством Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки .....	160
2.5. Разработка рекомендаций по внедрению позитивного зарубежного опыта в законодательство Российской Федерации .....	163
<b>3. НАУЧНО ОБОСНОВАННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ СБОРА ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ, А ТАКЖЕ ИХ ПЕРЕРАБОТКИ.....</b>	<b>166</b>
3.1. Выявление основных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления при решении вопросов организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки .....	166
3.2. Выработка научно обоснованных рекомендаций по законодательному регулированию исследуемой области, в том числе по созданию современной инфраструктуры утилизации отходов, позволяющей использовать эти ресурсы для получения экономической выгоды, снижения количества образующихся отходов, повторного использования материалов, вторичной переработки отходов, производства энергии.....	167
3.3. Выработка рекомендаций по основным направлениям совершенствования государственной политики по стимулированию деятельности компаний в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки .....	173
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>178</b>
<b>ИСТОЧНИКИ: .....</b>	<b>179</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СВЕДЕНИЯ О СОСТАВЕ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ.....</b>	<b>181</b>

## Сокращения

В настоящем отчете применяются следующие сокращения:

RDF - Refuse Derived Fuel (топливо, которое состоит из оставшихся после сортировки отходов)

ГОИВ – государственные органы исполнительной власти

ЕГИС УОИТ – единая государственная информационная система учета ОИТ

ЕГИС УТКО – единая государственная информационная система учета ТКО

ИП - индивидуальный предприниматель

ИТС НДТ – информационно-технический справочник наилучших доступных технологий

МПР – министерство природных ресурсов

МСП – малое и среднее предпринимательство

НДТ- наилучшая доступная технология

ОВОС - оценка воздействия на окружающую среду

ОИТ – отходы от использования товаров

ОРО – объект размещения отходов

ОЭЭО – отходы электрического и электронного оборудования

ППК РЭО – публично-правовая компания «Российский экологический оператор»

РОИВ СФ – региональные органы исполнительной власти субъекта федерации

РОП – расширенная ответственность производителя

РФ – Российская Федерация

ТКО – твердые коммунальные отхода

УР – устойчивое развитие

ФАС – федеральная антимонопольная служба

ФЛ - физическое лицо

ЦЭ – цикличная экономика

ЭАИ – экспертно-аналитическое исследование

ЮЛ - юридическое лицо

## Введение

Экспертно-аналитическое исследование осуществляется в рамках Программы научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 году.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего сферу обращения с отходами, а в частности по организации сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки<sup>1</sup>.

Понятие отходы производства и потребления принимается согласно действующей редакции Федерального закона от 24.06.1998г. № 89-ФЗ (ред. от 02.07.2021г.) «Об отходах производства и потребления» - это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом от 24.06.1998г. № 89-ФЗ. Отметим, что понятие отходы определяется не через состав, вид или принадлежность материала (вещества или предмета), а через операции по удалению данных веществ или предметов. Перечень операций по удалению отходов перечислен в вышеуказанном Федеральном законе от 24.06.1998г. № 89-ФЗ и включает операции по размещению, обезвреживанию, утилизации, обработке, транспортированию, а также операции по сбору и накоплению.

Данный подход инспирирован положениями Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989г. (Базель, 22 марта 1989г.) (ратифицирована Федеральным законом от 25 ноября 1994г. №49-ФЗ), согласно п.1 ст.2 которой «отходы» представляют собой вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства.

В силу того, что эффективность сбора отходов производства находится в тесной взаимосвязи с организацией накопления (включая раздельное накопление) отходов, в соответствующих разделах рамки исследования расширены для включения в анализ нормативно-правового регулирования накопления (раздельного накопления) и сбора отходов (принимая данные виды деятельности согласно определениям, приведенным в Федеральном законе № 89-ФЗ).

---

<sup>1</sup> Термин «переработка», установленный в конкурсной документации на проведение ЭАИ (идентификационный код закупки 211770721078177070100100200367490244) на момент проведения аудита не установлен законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами. В связи с этим в данном ЭАИ данный термин принят в качестве синонима установленному термину «утилизация» согласно ст. 1 Федерального Закона от 24.06.1998г. № 89-ФЗ, а именно «утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация), а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизация)». В данном случае следует отметить, что «утилизация» означает необходимость извлечь из отходов полезные свойства, применимые для дальнейшего производственного процесса, включая рециклинг, регенерацию и рекуперацию и сделать отходы безвредными для окружающей среды.

Цель настоящего исследования - выработать рекомендации по нормативно-правовому регулированию организации сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки (утилизации) на основе зарубежного и отечественного опыта.

Решаемые задачи ЭАИ:

- Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации). Анализ действующей системы организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации).
- Анализ законодательства Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки.
- Выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации).

Поставленные задачи ЭАИ определили структуру отчета, который состоит из трех соответствующих глав.

# **1. Современное состояние законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки**

## **1.1. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки**

Для проведения анализа и оценки современного законодательства Российской Федерации в сфере деятельности по сбору и переработке (утилизации) отходов в рамках ЭАИ были приняты следующие основные критерии:

- соответствие регулирующего действия нормативно-правовых актов целям государственной политики в области обращения с отходами;
- правовая определенность и отсутствие дублирующего или противоречащего регулирования;
- наличие разработанных подзаконных нормативно-правовых актов, позволяющих применять положения основного федерального закона.

В настоящее время система законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки является сложносистематизированной и включает в себя целый ряд источников: в первую очередь, Федеральный закон от 10 января 2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 24 июня 1998г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; Федеральный закон от 8 августа 2001г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; Приказ МПР РФ от 30 сентября 2011г. №792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов»; Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 18 июля 2014г. № 445 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов»; Приказ Минприроды России от 4 декабря 2014г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду». Приведенный перечень не носит исчерпывающего характера – вместе с тем, очевидно, что в рассматриваемой сфере применяется ряд федеральных законов и конкретизирующих их подзаконных нормативных правовых актов.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность в сфере накопления, сбора, обработки и утилизации отходов производства и потребления, является **Федеральный закон от 24.06.1998г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее Закон № 89-ФЗ)**, который устанавливает важнейшие требования и ответственность для всех участников данной сферы.

В действующей редакции Закона № 89-ФЗ имеется отсылка к принципам устойчивого развития и циклической экономики. В статье 3, п.2. названного Закона указано, что направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными 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.



Основные положения государственной политики в области обращения с отходами представлены в сводном документе «Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012г.). Согласно п. 15 вышеуказанного документа при решении задачи обеспечения экологически безопасного обращения с отходами используются следующие механизмы:

а) предупреждение и сокращение образования отходов, их вовлечение в повторный хозяйственный оборот посредством максимально полного использования исходного сырья и материалов, предотвращения образования отходов в источнике их образования, сокращения объёмов образования и снижения уровня опасности отходов, использования образовавшихся отходов путём переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга;

б) внедрение и применение малоотходных и ресурсосберегающих технологий и оборудования;

в) создание и развитие инфраструктуры экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения;

г) поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, автомобильные шины и аккумуляторы и другие);

д) установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведённой ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки;

е) обеспечение экологической безопасности при хранении и захоронении отходов и проведение работ по экологическому восстановлению территорий объектов размещения отходов после завершения эксплуатации указанных объектов.

Таким образом, оценивая соответствие регулирующего действия нормативно-правовых актов целям государственной политики в области обращения с отходами, необходимо проследить насколько это действие помогает в реализации вышеуказанных механизмов, или же не способствует этому.

Кроме Основ государственной политики в области экологического развития России, вторым документом, регламентирующим государственную политику в сфере обращения с отходами, можно считать Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2019г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204). В данном Указе (п.7) числе целей государственной политики в области экологического развития указано «эффективное обращение с отходами производства и потребления», и сформулирована задача: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Для достижения национальных целей разработаны и реализуются национальные проекты, в частности национальный проект «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018г. № 16).

В структуре национального проекта «Экология» (далее - Нацпроект Экология) имеются:

1. федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», где выделены следующие целевые показатели:
  - доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, %;
  - доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, %;
2. федеральный проект «Инфраструктура для обращения с отходами I - II классов опасности», где имеется целевой показатель:

- количество введенных в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности, ед.

Исходя из целей ЭАИ, предусматривающих, в том числе анализ зарубежного опыта, необходимо упомянуть и прояснить понятия: «устойчивое развитие» и «циклическая экономика», часто используемых при разработке законодательных актов за рубежом. Основопологающим документом в этой сфере является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015г. № 70/1 «О Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее – Повестка устойчивого развития, Повестка). Повестка устойчивого развития включает 17 Целей устойчивого развития (далее – ЦУР), которые устанавливают количественные и качественные задачи по социальным, экономическим и экологическим аспектам устойчивого развития, запланированные к выполнению до 2030 года.

В Российской Федерации не приняты федеральные законы, прямо регулирующие правоотношения, связанные с внедрением и реализацией Повестки устойчивого развития. Действующие федеральные законы также не содержат специальных норм, регулирующих внедрение Повестки»<sup>2</sup>

Однако в настоящее время можно говорить о фактической направленности на достижение ЦУР 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, реализуемых для достижения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года. Данные цели и задачи утверждены в 2018 году Указом Президента РФ № 204.

Основой реализации концепции устойчивого развития является участие в данном процессе всех заинтересованных сторон, включая все уровни государственной власти и местного самоуправления, бизнес, гражданское общество и экспертное сообщество.

Устойчивое развитие предполагает большое количество участников и разнообразие форматов, локальность производства, потребления и переработки. В составе 17 целей устойчивого развития, 12-я цель звучит как «Ответственное производство и потребление», а ее лозунг: «Больше и лучше меньшими ресурсами». В Резолюции ООН указано, что новый подход к организации жизнедеятельности человека на планете Земля должен учитывать полный жизненный цикл материалов и использования других ресурсов.

Циклическая экономика, являясь составной частью устойчивого развития, также должна рассматриваться в контексте принципов устойчивого развития и подходов к движению материалов. Циклическая экономика базируется на двух основополагающих принципах:

1. Все применяемые материалы делятся на два потока: материалы биологического (растительного и животного) происхождения и материалы техногенного происхождения (синтетические). Эти материалы между собой смешивать нежелательно, т.к. это приведет к невозможности их возврата в ресурсный цикл. Это правило постоянно нарушается, т.к. отходы собираются преимущественно в смешанном формате (органические (пищевые, отходы садово-парковых хозяйств и подобные им), а также отходы упаковки, одежды, техники и т.д.).
2. Материалы должны находиться в продукте от момента производства до момента передачи на переработку как можно дольше. Этот принцип диктует задачу отказа от товаров и упаковки одноразового характера. Это означает, в том числе, что движение материалов надо рассматривать на всех этапах их жизненного цикла.

В то же время, организация эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки — это работа с материалами в конце

---

<sup>2</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы государственного управления по внедрению повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года» <https://ach.gov.ru/upload/iblock/761/76119231ce487594c1301b38be450c96.pdf>, дата обращения: 13.09.2021

их жизненного пути. Такой подход приводит к тому, что государство постоянно решает непрерывно возникающие проблемы утилизации отходов вместо того, чтобы комплексно подходить к решению стоящих перед ним задач. Хорошей иллюстрацией этого тезиса является часть отчета Счетной палаты Российской Федерации, посвященная ликвидации накопленного вреда: «По данным Росприроднадзора, на момент формирования нацпроекта «Экология» на территории субъектов насчитывалось 8 323 свалки, в том числе 916 свалок на территории городских округов. При этом федеральный проект «Чистая страна» предполагает ликвидацию и рекультивацию только 191 свалки. То есть более 700 свалок в границах городов остаются неохваченными. Таким образом, даже при успешной реализации проекта поставленная Президентом цель – ликвидировать все свалки в границах городов – достигнута не будет»<sup>3</sup>.

Далее в отчете указано: «Отмечается, что в отсутствие мониторинга ОНФ после рекультивации свалок оценить результативность работ невозможно», т.е. отсутствует инструмент оценки эффективности реализации мероприятий по ликвидации накопленного ущерба. Счетная палата при этом обращает внимание на то, что «согласно стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года одна из задач - эффективное использование природных ресурсов и повышение уровня утилизации отходов».

Следовательно, необходимо ставить не только и не столько цели по сбору и переработке отходов, сколько начать решать комплексную задачу сохранения ресурсов в материальном цикле, то есть применять подходы, способствующие предотвращению отходов и повторному использованию материалов. В мировой практике эта методика перечисления подходов по обращению с отходами с указанием их приоритетности получила название «Иерархия подходов к управлению отходами» (далее - Иерархия)<sup>4</sup>. Иерархия составлена таким образом, что реализация наиболее приоритетных мер позволяет сократить расходование ресурсов (материальных, людских и финансовых) на реализацию наименее приоритетных. Следование Иерархии - лучший способ эффективно использовать ресурсы, в том числе, и бюджетные средства.

Необходимо отметить, что аудиторы Счетной палаты, проводя свое исследование об эффективности реализации мусорной реформы, не взяли в расчет принципы Устойчивого развития и Циклической экономики, и не сверяли деятельность органов власти с основами госполитики. В результате, они оценивали только эффективность и правомерность расходования средств, выделенных на достижение целей нацпроекта Экология, но не подвергали ревизии сами эти цели. Поэтому, например, не было отмечено самое важное: что мероприятия по ликвидации накопленного вреда должны сопровождаться также и мероприятиями, цель которых состоит в предотвращении ситуаций, когда вред возникает и накапливается. В то же время, на стр. 35 Отчета Счетной палаты отмечено, что в Нацпроекте экология отсутствуют мероприятия, учитывающие приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, направленные на предотвращение и сокращение количества образования отходов, мероприятия по стимулированию и популяризации использования многооборотных товаров, тары, упаковки и сокращения использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары, их раздельного сбора. Именно такие мероприятия соответствуют наивысшим приоритетам госполитики в сфере обращения с отходами.

---

<sup>3</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения: 13.09.2021

<sup>4</sup> Директива 2008/98/ЕК об отходах и отмене некоторых Директив/ Waste Framework Directive (WFD; Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives).

В целом нормы права, связанные с установлением приоритетов по предотвращению образования отходов, являются очень нужными и важными, однако, в действующем законодательстве не содержится никаких оснований для установления ответственности для представителей органов исполнительной власти, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за несоблюдение приоритетности приведенной в ст. 3. Закона 89-ФЗ.

Важным разделом Закона № 89-ФЗ является статья 1 «Основные понятия», где приводятся термины и определения, уточняющие и разграничивающие объекты и предметы государственного регулирования. В рамках подготовки и реализации «мусорной реформы» – реформы, направленной на оптимизацию правоотношений в сфере обращения с отходами в России, начиная с 2014 года, данная статья регулярно, более чем ежегодно подвергалась изменениям и дополнениям, что, собственно, отражает суть процесса реформирования отрасли по обращению с отходами.

Проанализируем некоторые понятия данной статьи, которые существенно влияют на достижение целей государственной политики в области обращения с отходами и осуществление эффективной деятельности в сфере утилизации отходов производства и потребления.

Понятия **сбор и накопление** отходов введены в Закон № 89-ФЗ статьей 33 Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Более ранние редакции Закона № 89-ФЗ не содержали данных определений. Имелось лишь указание на сбор, как один из вариантов деятельности по обращению с отходами (в ст. 1 Закона № 89-ФЗ в ред. от 08.11.2008г. указано «обращение с отходами - деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов»).

Отсутствие четкого определения деятельности по сбору, и вместе с тем, зафиксированная в Законе № 89-ФЗ от 01.01.2009. необходимость получения лицензии на деятельность по сбору отходов, в соответствии с законодательством Российской Федерации, породила ситуацию правовой неопределенности, когда компании, управляющие многоквартирными домами, оказались в ситуации обязательного получения лицензии на сбор ТКО от жителей на контейнерных площадках. В связи с этим в Закон № 89-ФЗ были внесены изменения от 30.12.2008., принципиально разделившие деятельность по сбору и накоплению отходов. Тем самым был снят вопрос о необходимости получения лицензий.

В действующей редакции Закона № 89-ФЗ от 02.07.2021 используется следующий понятийный аппарат:

**сбор отходов** - прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение;

**накопление отходов** - складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения.

Одно из принципиально важных отличий этих двух понятий заключается в том, что в случае сбора отходов I-IV класса опасности для окружающей среды требуется получение лицензии, а накопление отходов любого класса опасности не требует лицензирования.

В определении **сбора** отходов принципиально отсутствует возможность их приема в целях транспортирования. Это положение отражает подход, подразумевающий, что в момент вывоза отходов от места их образования должно быть четко определено (договором) место, где эти отходы будут приняты, также при транспортировании отходов не происходит переход права собственности, то есть прием и передача отходов от одного лица другому.

При всех достоинствах данного подхода, такое определение понятия «сбор» содержит, на наш взгляд, правовой пробел, поскольку не указывает на возможность приема

отходов в целях транспортирования, накопления и передачи третьим лицам. Так, транспортирующая организация может выполнять функции логистического центра, где осуществляется накопление отходов до объемов товарной партии, а лица, осуществляющие приемку отходов в целях обработки и утилизации, в подавляющем большинстве случаев не имеют непосредственного договора на утилизацию отходов (с образователями отходов) и, следовательно, не взаимодействуют с ними.

Кроме того, исходя из положений Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 № 641», проблема транспортирования ТКО является весьма заметной частью программы обращения с таковыми. При этом упомянутая проблема обозначена в качестве задачи, стоящей в первую очередь перед региональным оператором.

Понятие **Твердые коммунальные отходы (ТКО)** введено в Закон № 89-ФЗ с 01.01.2015 Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Согласно обновленному понятийному аппарату, ТКО — это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Таким образом, ТКО образуются у физических лиц в жилых помещениях в процессе жизнедеятельности: потребления товаров или их использования, а также у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в результате аналогичных процессов (потребление и использование товаров).

Понятие **Отходы от использования товаров (ОИТ)** было также введено в текст Закона № 89-ФЗ Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ, и в 2017 году также претерпело некоторые изменения. Так в редакции Закона № 89-ФЗ от 01.01.2015 отходы от использования товаров - это «готовые товары (продукция), утратившие полностью или частично свои потребительские свойства и складированные их собственником в месте сбора отходов, либо переданные в соответствии с договором или законодательством Российской Федерации лицу, осуществляющему обработку, утилизацию отходов, либо брошенные или иным образом оставленные собственником с целью отказаться от права собственности на них». С 31.12.2017 (в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2017. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») под отходами от использования товаров понимаются «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств». Таким образом, вносится ясность, что отходы — это не товары, а отходы товаров. При этом утрата потребительских свойств субъективно оценивается потребителем сообразно волевому решению. Функциональность и субъективные факторы по оценке качества товара и его пригодности/непригодности для дальнейшей эксплуатации определяются владельцем.

Необходимость корректировки понятия ОИТ была вызвана тем, что в Закон № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ) были введены новые нормы регулирования в области обращения с отходами от использования товаров (глава 24.2). В данной версии поправок были обозначены новые субъекты регулирования (производители

и импортеры товаров), а вот объекты, требующие утилизации (а именно отходы) - определены неоднозначно<sup>5</sup>.

Анализируя определения ТКО и ОИТ, можно сделать следующие выводы. В текущей редакции этих двух понятий отсутствует принцип правовой определенности. Исходя только из определения, содержащегося в Законе № 89-ФЗ, невозможно определенно указать, к какой категории будут относиться отходы потребления, представленные товарами и упаковкой, утратившими потребительские свойства, если они образуются как в жилых помещениях, так и в ходе деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Также необходимо отметить, что Закон № 89-ФЗ не дает четкого определения отходам производства, так как им предусмотрено только «объединенное» определение понятия «отходы производства и потребления», под которыми понимаются «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления». Таким образом, в данном определении отсутствует определенность выделения отходов производства как исключительно образующихся в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг, а не потребления. При этом важно отметить, что фактически ОИТ образуются в процессе производства или оказания услуг. Например, отходы транспортной упаковки образуются при поставке оргтехники в любой офис, и далее, когда оргтехника отслужит свой срок, то она также перейдет в категорию отхода. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в действующем законодательстве не установлен обособленный термин «отходы производства» и отсутствует правовая определенность в разграничении понятий «отходы производства» и ОИТ.

На данном этапе анализа обратим внимание на то, что, несмотря на отсутствие правовой определенности в терминологии, в рамках различных статей Закона № 89-ФЗ введено дифференцированное регулирование обращения как с твердыми коммунальными отходами (статьи 24.6-24.14) и отходами от использования товаров (статьи 24.2-24.5), так и отходами, образующимися в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (отходами производства - статьи 18-23).

Отдельное регулирование в рамках Закона № 89-ФЗ предусмотрено для утилизации транспортных средств (статья 24.1), а также для обращения с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов (статья 13.1). При этом вопросы сбора и утилизации ряда отходов исключены из регулирования вовсе (например, радиоактивных, биологических и медицинских отходов). Относительно всех упомянутых видов отходов, нельзя не отметить, что на уровне федерального законодательства фактически отсутствует регулирование их сбора и утилизации.

В целом, регулирование сферы обращения с отходами производства и потребления базируется на описании правил, обязанностей и ответственности участников при осуществлении процессов накопления, транспортирования, сбора, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов.

Важным элементом действующего законодательства является введенная классификация отходов по классам опасности (1-4 - опасные отходы, 5 класс - практически не опасны), а также кодификация отходов и внесения сведений об отходах в федеральный классификационный каталог отходов ФККО (Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017г. №

---

<sup>5</sup> Ответственность (обязанность) производителей и импортеров обеспечивать утилизацию своих товаров и упаковки товаров после утраты ими потребительских свойств в зарубежных странах получило название «Расширенная ответственность производителя» (РОП) и данный термин в настоящее время широко используется в России. Однако в тексте Закона № 89-ФЗ формулировка определения «расширенная ответственность производителя» - отсутствует.

242 (ред. от 28.11.2017г.) «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (зарегистрировано в Минюсте России 08.06.2017г. № 47008). Таким образом, презюмируется потенциальная или непосредственная опасность всех видов отходов для окружающей среды и здоровья человека и подтверждается необходимость обеспечения мер экологической безопасности при обращении с ними.

На базе отнесения отходов к конкретному классу опасности и определения этого класса по ФККО выстроена дальнейшая система обращения с опасными отходами: паспортизация опасных отходов, лицензирование деятельности в области сбора, транспортирования, обработки и утилизации отходов 1-4 класса опасности, ведение учета и отчетности отходов по позициям ФККО от момента образования и далее по всей цепочки обращения, включая учет передачи отходов между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами. Подобный порядок позволил систематизировать и обеспечить выполнения базовых требований экологически безопасного обращения с отходами. Однако, имеющиеся несовершенства в указанных процедурах снижают их эффективность, что будет рассмотрено последующих разделах настоящего ЭАИ.

В основном, внимание проводимой последние годы «мусорной реформы» приковано к обращению с отходами потребления (твердыми коммунальными отходами и отходами от использования товаров). Связано это с тем, что отходы потребления являются относительно небольшой частью общего объема отходов (от 1 до 5% по разным оценкам), однако эта категория отходов наиболее разнообразна по составу. В отличие от отходов производства, отходы потребления сложнее всего собирать от образующих их лиц (домохозяйств, потребителей - как физических, так и юридических лиц). В силу их многокомпонентного состава отходы потребления, попадая на полигоны, наносят окружающей среде наибольший вред.

Таким образом, как было отмечено в данном разделе, регулирование сбора и переработки (утилизации) отходов в действующем законодательстве, а также на практике, несмотря на нечетко установленные границы, производится по следующим направлениям (отраслям):

1. твердые коммунальные отходы (отходы потребления);
2. отходы от использования товаров (отходы потребления);
3. отходы производства.

В связи с этим в последующих разделах 1.1.1, 1.1.2 и 1.1.3 анализ состояния законодательства РФ будет выстроен по обозначенным трем отраслям обращения с отходами.

### **1.1.1. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации эффективной деятельности в сфере сбора твердых коммунальных отходов, а также их переработки**

В рамках настоящего раздела будет проанализирована федеральная нормативно-правовая база, регулирующая сферу обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО):

- Закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части регулирования вопросов обращения с ТКО.
- Национальный проект Экология (утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018г. №16) в части Федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».
- Подзаконные нормативные правовые акты, справочники и стандарты: Требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с

твердыми коммунальными отходами (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2018г. №1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем»), Правила обращения с ТКО (установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016г. №1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008г. № 641» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»), Правила коммерческого учета ТКО (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016г. № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов»).

- Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018г. № 84-р)

В Законе № 89-ФЗ требует пристального внимания понятие «утилизация отходов», так как его содержание непосредственно определяет эффективность мер не только по утилизации отходов, но и всех остальных подходов к управлению отходами. Согласно названному Закону, «**утилизация отходов** - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация), а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизация)». Как видно, первые три части приведенного определения (рециклинг, регенерация, рекуперация) описывают процессы так называемой материальной утилизации, когда материалы, из которых состоят отходы, возвращаются в материальный цикл. Последняя часть определения описывает процессы сжигания ТКО с целью получения энергии после того, как из них извлекли полезные компоненты на объектах обработки.

Чтобы сжигание отходов было признано энергетической утилизацией, процесс должен соответствовать следующим условиям:

1. сжиганию должны подвергаться ТКО;
2. ТКО предварительно должны пройти обработку (сортировку);
3. объекты, на которых осуществлялась обработка, должны соответствовать требованиям, установленным законодательством (Единые требования к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2020г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов»);
4. при сжигании ТКО производится энергия.

В таком случае ТКО признаются возобновляемым источником энергии, а их сжигание - энергетической утилизацией.

Основополагающим нормативно-правовым актом в сфере электроэнергетики в России является Федеральный закон от 26.03.2003г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон № 35-ФЗ). Однако ни данным законом, ни иными нормативными правовыми актами не дается нормативное определение возобновляемой энергетики. Закон № 35-ФЗ дает определение «возобновляемые источники энергии», через закрытый перечень таких источников.



Существование данного пробела и неопределенности в законодательстве РФ привело к искаженному отнесению части товаров, попадающих в ТКО, произведенных из невозобновляемого нефтегазового сырья, к возобновляемым источникам энергии. Очевидно, что определение энергетической утилизации содержит неточности и несоответствия, которые негативно сказываются на формировании эффективной системы обращения с ТКО.

Наличие этих неточностей позволяет считать объекты, сжигающие ТКО с получением энергии, тепловыми станциями, производящими возобновляемую энергию, а это в свою очередь влечет за собой получение мер государственной поддержки. В то же время, бизнес, желающий развивать деятельность по «материальной» переработки отходов (рециклинг, рекуперация), не получает мер поддержки от государства. Аудиторы Счетной палаты Российской Федерации отмечают, что существующие меры поддержки, например, участие в уставном капитале применимо в основном для реализации крупных инфраструктурных межрегиональных проектов, под которые создаются новые компании. Большинство инвесторов указанная мера поддержки также не востребована<sup>6</sup>. Это можно объяснить тем, что вопросами организации раздельного накопления в регионах занимается малый и средний бизнес, для поддержки которого больше подходят различные налоговые льготы. В отчете Счетной палаты также обращается внимание на то, что лишь 19 субъектов Российской Федерации предусмотрели мероприятиями по привлечению бизнеса в сферу обращения с отходами.

Развитие энергетической утилизации в РФ позволит выполнить целевые показатели Нацпроекта Экология, однако это может привести к уменьшению внимания законодателя, бизнеса и общества к более приоритетным мерам по обращению с отходами, которые требуют продолжения работы по совершенствованию нормативно-правовой базы РФ. Данный тезис подкрепляется исследованием Счетной палаты, аудиторы которой отмечают, что не разработаны меры по предотвращению образования отходов, следовательно, денежные средства на это не могут быть выделены. Также в отчете Счетной палаты отмечается, что деньги, выделяемые на реализацию мер по сбору, обработке и утилизации, не осваиваются в полном объеме и возвращаются в бюджет.

Следует также отметить, что государственная поддержка «энергетической утилизации» рискует повлечь за собой неэффективные меры по созданию излишних генерирующих мощностей и производству самой дорогой и самой невостребованной энергии. Уже сегодня, дочерняя компания Госкорпорации Ростех РТ-инвест отметила необходимость построить в России еще минимум 25 МТЭЦ (мусоросжигательных теплоэлектроцентралей)<sup>7</sup>. Мы, напротив, считаем, что «энергетическая утилизация» не должна получать поддержки в рамках действующего регулирования, так как является наименее приоритетным способом обращения с отходами.

Основной для управления ТКО в России согласно действующим нормам права являются **Территориальные схемы и Региональные программы по обращению с отходами**, в том числе с ТКО. Законодательством предусмотрено, что в каждом субъекте федерации, включая города федерального значения должна быть разработана Территориальная схема по обращению с отходами и Региональная программа. Впоследствии разработанные и утвержденные Территориальные схемы консолидируются в единую государственную информационную систему - Федеральную территориальную схему обращения с отходами.

---

<sup>6</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»,  
<https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения: 13.09.2021

<sup>7</sup> <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/05/17/609d524e9a794799e864d02a>, дата обращения: 13.09.2021

Содержание Территориальной схемы по обращению с отходами регламентировано ст. 13 Закона № 89-ФЗ, где указано, что Федеральная и Территориальная схемы разрабатываются и утверждаются «в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов». Обращаем внимание, что какие-либо действия (мероприятия) по сокращению образования отходов указанной выше статьей закона не предусмотрены, что на наш взгляд не соответствует Иерархии управления отходами, а также принципам госполитики, где сокращение образования отходов выделено в качестве приоритета.

Это приводит к тому, что и в подзаконных актах, а именно в Правилах разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также в требованиях к составу и содержанию таких схем (утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.09.2018г. №1130) и в требованиях к содержанию Региональных программ (ст. 13.2. Закона № 89-ФЗ) не прописаны целевые показатели, стимулирующие органы исполнительной власти субъектов РФ, разрабатывать и реализовывать меры по снижению образования отходов и внедрению их раздельного накопления, в том числе с целью снижения класса опасности отходов в источниках их образования.

Разрабатываемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Территориальные схемы и региональные программы по обращению с отходами должны иметь взаимосвязанные Целевые показатели по видам обращения с отходами. В большинстве случаев региональные власти стремятся установить эти целевые показатели в соответствии с целями Нацпроекта Экология. Особо отметим целевой показатель из п. 8 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 2018г. № 1130: «Доля обезвреженных и утилизированных отходов в общем количестве образованных отходов I-V классов опасности (процентов)». Данный показатель сформулирован таким образом, что субъект РФ объединяет в одном параметре количество утилизированных и количество обезвреженных отходов. При этом данные методы направлены на принципиально разные цели. Утилизация предусматривает возвращение материала в производственный цикл, его повторное использование, а обезвреживание предусматривает снижение опасности отхода для окружающей среды, связанное, как правило, с уменьшением класса опасности отхода и/или его объема, после чего происходит размещение образующихся вторичных отходов на полигоне. Т.е. фактически обезвреживание, наравне с размещением, означает вывод материала из производственного цикла и потерю его как ресурса. Таким образом, объединение этих двух принципиально разных параметров в один показатель, привело к невозможности оценить реальный уровень утилизации (переработки) отходов и возврата вторичных ресурсов в производственный цикл. В таких условиях невозможным оказалось и эффективное управление данными процессами.

В качестве примера рассмотрим процесс утилизации отходов стеклотары. Данный процесс представляет собой использование стеклосырья для производства новой стеклотары или строительных материалов на основе стекла. Другой пример, это сжигание отходов загрязненной пластиковой пленки, по сути, процесс ее обезвреживания. Применяя показатель, описанный нами выше, в Территориальной схеме произойдет объединение мощностей подобных предприятий, и их совершенно различные технологические процессы будут отражаться как один параметр.

Также обратим внимание на неопределенность правового статуса компостирования органической части ТКО. Рассмотрим данную проблему подробнее. Так, с точки зрения возврата органической части ТКО обратно в производственный цикл, процесс компостирования является утилизацией (переработкой). Следовательно, расходы на данную операцию не могут включаться в единый тариф для населения. В ином случае, операция по компостированию может быть рассмотрена как процесс по обезвреживанию отходов. В этом случае расходы могут быть включены в единый тариф, однако получившийся компост невозможно будет признать продуктом в существующих правовых реалиях.

Постановлением Правительства от 12 октября 2020г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» в отмеченные правовые коллизии было внесено разъяснение. Так, согласно п. 13 указанного Постановления «Объекты утилизации твердых коммунальных отходов (за исключением энергетической утилизации) предназначены для производства продукции, в том числе вторичного сырья, удобрений органических, почвогрунта или грунта, пригодного для технических целей, твердого топлива, из видов отходов, полученных при обработке твердых коммунальных отходов».

Из п.16. того же Постановления следует, что «Объекты обезвреживания твердых коммунальных отходов предназначены для уменьшения массы отходов, изменения их состава, физических и химических свойств в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду путем сжигания, за исключением сжигания, связанного с использованием твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов), и (или) путем обеззараживания на специализированных установках или путем компостирования, результатом которого не является получение вторичного сырья или иной продукции». Из п.18. следует, что «Объекты обезвреживания отходов, на которых обезвреживание осуществляется путем компостирования, предназначены для обезвреживания твердых коммунальных отходов, подлежащих последующему захоронению».

Таким образом, компостирование с точки зрения законодательства может иметь двойную форму, либо являться одним из процессов утилизации, в том случае, если будет получен товарный продукт для дальнейшей реализации, либо быть процессом по обезвреживанию, если после компостирования получается отход с более низким классом опасности, чем до обезвреживания. При этом компост, полученный в качестве продукта, не должен отправляться на полигон, а компост, полученный в качестве отхода, не должен применяться в качестве товара. Подобные формулировки дают возможность региональным операторам одновременно включать расходы на компостирование в тариф для населения и учитывать данный процесс в рамках реализации утилизации части ТКО в техногрунт, а затем захоранивать этот техногрунт на полигоне.

При разработке Территориальных схем также могут возникнуть затруднения, связанные с тем, что виды отходов, представляющие из себя вторичное сырье, например, макулатура, стеклобой, лом черных металлов, аккумуляторы или неработающая бытовая техника зачастую не отражаются в учёте ЮЛ и ИП как отход и не учитываются в статистике.

На эффективность разработки и исполнения Территориальных схем и Региональных программ продолжает влиять и отсутствие четко определенных границ между ТКО и ОИТ. Отходы потребления (ОИТ), собираемые в рамках расширенной ответственности производителей (РОП), могут быть учтены как в составе ТКО, так и как отходы потребления, не относящиеся к ТКО.

В отчете Счетной палаты<sup>8</sup> отмечается, что только в 39 регионах Региональные программы содержат данные о мерах по внедрению раздельного накопления и лишь 24 региона провели морфологический анализ ТКО для формирования своих перспективных документов. Причина того, что далеко не все региональные власти включают данный раздел в Территориальные схемы, очевидна. Федеральные требования к содержанию Территориальных схем и Региональных программ не содержат подобных задач и целевых показателей по раздельному накоплению и изучению морфологии отходов.

---

<sup>8</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения: 13.09.2021

Что касается изучения морфологического состава отходов, то результаты таких исследований заключаются в перечислении, сколько в процентах каких материалов содержится в ТКО, однако эта информация не дает представления о реальной возможности переработки. Однако, в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие методику проведения данного анализа, продолжительность наблюдений и деление на категории по видам материалов. Так, бумага и картон в составе ТКО могут быть представлены как чистым гофрокартоном, востребованным у переработчиков вторсырьем, так и бумажной упаковкой от готовой еды, загрязненной пищевыми остатками, не пригодной для переработки. Аналогичным образом обстоит дело и с полимерными отходами: чистые использованные ПЭТ бутылки - востребованный вид вторсырья, полимерные фантики не пригодны для переработки. Поэтому морфологический состав отходов должен изучаться с других позиций, с целью формирования реальных выполнимых планов по сбору и утилизации отходов потребления.

**Институт региональных операторов** введен в качестве новеллы в Закон № 89-ФЗ с 01.01.2019. Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «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».

Статья 26.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусматривает, что 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».

Полномочия по обращению с ТКО переданы региональным операторам, каждый из которых становится монополистом по обращению с ТКО на территории своей зоны. Следует отметить, что, в отличие от естественных монополий, монополизация отрасли ТКО в каждой отдельной зоне не является жизненно необходимой и несет в себе огромное количество рисков. Совершенствование системы обращения с отходами ТКО можно было достичь без монополизации отрасли.

Согласно ст. 1 Закона № 89-ФЗ «региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее также - региональный оператор) - 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 накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора». Одним из нормативных актов, регулирующих деятельность Регионального оператора, являются Правила по обращению с ТКО (утверждены Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016г. № 1156 (ред. от 18.03.2021г.) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008г. № 641» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»). Правилами регламентируются основы обращения с ТКО для физических и юридических лиц. Согласно Правилам, физические и юридические лица:

а) не имеют право выбирать, кому передать свои ТКО для удаления. Они обязаны заключать с Региональным оператором договор на предоставление услуг по обращению с отходами и оплачивать эти услуги по диктуемым сверху ценам (единый тариф), что прямо следует из п. 5 Правил по обращению с ТКО: «Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключается между потребителем и региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места (площадки) их накопления, в порядке, предусмотренном разделом I. 1 настоящих Правил».

б) Не имеют возможности уменьшать свои платежи за услугу по обращению с отходами (об этом дополнительно будет сказано позже в разделе о коммерческом учете ТКО).

Вместе с тем, рассматриваемыми Правилами не урегулирован вопрос о том, что физические лица могут сами утилизировать или обезвреживать свои отходы, например, осуществлять компостирование пищевых отходов на своем земельном участке.

Раздельное накопление отходов до сих пор не является обязательным элементом системы обращения с отходами, не закреплено как обязательное требование ни в одном нормативном правовом акте федерального уровня. Соответственно, обязанность субъектов РФ включать раздельное накопление в свои Территориальные схемы и Региональные программы и обеспечивать развитие инфраструктуры раздельного накопления отходов не закреплена ни в Законе № 89-ФЗ, ни в подзаконной нормативной базе. В такой ситуации субъекты РФ, не имея такой обязанности в подавляющем большинстве не используют этот метод как инструмент для развития отрасли по утилизации (переработке) отходов.

Финансирование всех этапов обращения с отходами (за исключением утилизации) ложится на плечи населения через единый тариф, а также на госбюджет через субсидирование этого тарифа, при том, что физические лица не могут самостоятельно принимать решения, что именно будет сделано с их отходами (отходы будут утилизированы, обезврежены или размещены на полигоне). Счетная палата Российской Федерации сообщает, что «Средства, выделенные в 2019 году на софинансирование строительства объектов сортировки и переработки, не были доведены до регионов, контроль ввода в эксплуатацию объектов, на которые выделялись средства в 2018 году, не осуществлялся, меры поддержки в виде поручительств и участия в капитале недостаточны»<sup>9</sup>. Таким образом, региональные операторы могут рассчитывать только на денежные средства от населения, полученные после оплаты им услуги регионального оператора по обращению с ТКО.

Прибыль региональных операторов зависит от размера единого тарифа и количества смешанных ТКО, которые физические лица передают региональному оператору по договору. Размер единого тарифа зависит от величины затрат, включенных в него, и норматива накопления, что следует из Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Приказом ФАС России от 21.11.2016г. № 1638/16 (ред. от 14.09.2020г.).

Организация раздельного накопления не является обязательной, а на захоронение некоторых видов полезных фракций наложен запрет. Так, п. 8 ст. 12 Закона №89-ФЗ предусматривает, что «захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, запрещается. Перечень видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, устанавливается Правительством Российской Федерации». Поэтому региональные операторы не заинтересованы формировать новые сортировочные мощности. Вместе с тем, очевидно, что расходы на сортировочные мощности очень высоки, но их можно включить в единый тариф в соответствии с Основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484. Из сказанного следует вывод, что региональные операторы не заинтересованы ни в уменьшении тарифов, ни в снижении нормативов накопления и, в конечном итоге, не заинтересованы в уменьшении количества отходов у образателей. Это создает условия, когда региональные операторы, являющиеся монополистами, могут некачественно и несвоевременно выполнять условия соглашений с правительствами регионов и договоров с потребителями, а в некоторых регионах, где на статус регионального оператора претендовала только одна компания, и вовсе диктовать свои условия по формированию концепции обращения с отходами в своих интересах. Исчезает рыночный механизм регулирования качества услуги, так как региональный оператор является по

---

<sup>9</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»,

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения: 13.09.2021

сути монополистом. В случае недобросовестного выполнения им услуги управляющая компания не может отказаться от его услуг и выбрать другого оператора.

В подзаконной нормативной базе имеются и другие документы, препятствующие сокращению количества образования и развитию раздельного накопления отходов. Среди них отдельно следует отметить Правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016г. № 505). Согласно этим Правилам, оплата потребителем услуг по обращению с ТКО может производиться по двум вариантам: расчетным путем по нормативам накопления и расчетным путем по количеству и объемам вывезенных контейнеров для ТКО (в обиходе эти способы получили название «по нормативу» и «по факту»). Оплатить образовавшиеся отходы по реальному количеству (весу/объему) потребителям права не предоставлено.

В отчете Счетной палаты<sup>10</sup> отмечено (стр. 31), что «По результатам проведенного ППК «РЭО» анализа 85 территориальных схем обращения с отходами субъектов Российской Федерации (далее – территориальные схемы) были выявлены многочисленные недостатки, связанные в том числе с завышением нормативов накопления ТКО, применением расчета массы образования ТКО без учета действующих нормативов накопления ТКО, отсутствием сбалансированности мощностей объектов инфраструктуры и объемов образования ТКО, несоответствием целевых показателей по обращению с ТКО регионов показателям ФП ТКО».

Таким образом, коммерческий учет ТКО «по нормативам»:

- не позволяет оценить и спрогнозировать объемы образования отходов, следовательно, влечет за собой проблемы в планировании развития сферы управления отходами потребления;
- дестимулируют граждан участвовать в раздельном накоплении отходов и в целом, сокращать количество образующихся у них отходов;
- создает несправедливые условия оплаты для потребителей, производящих мало отходов, и потребителей, производящих много отходов;
- для большинства юридических лиц создает дополнительную финансовую нагрузку, т.к. нормативы накопления отходов выше в разы, чем их реальное образование, особенно с учетом того, что многие юридические лица сдают свои отходы на утилизацию.

В период с 2015 по 2020 г. в регионах появились мощности по сортировке смешанных отходов, но не внедрялось раздельное накопление. В некоторых регионах частные проекты по раздельному накоплению отходов упаковки прекратили свое существование, так как подверглись критике со стороны региональных властей и региональных операторов, которые считали, что все отходы населения - это ТКО, следовательно, ни у кого нет права накапливать данные отходы вне установленных мест, кроме как у региональных операторов. Право регионального оператора не разрешать установку контейнеров для вторсырья на контейнерной площадке закреплено в п.21 Правил по обращению с ТКО<sup>11</sup>.

Примечательно, что до осени 2020 г. единый тариф регионального оператора уменьшался на величину выручки от продажи вторсырья. Осенью того же года региональным операторам разрешили аккумулировать выручку в собственном капитале без уменьшения тарифа. Однако это не стало стимулом для региональных операторов принимать меры по

---

<sup>10</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения 13.09.2021

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2018г. №1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».

организации раздельного накопления. При этом у региональных операторов снова повысилась нетерпимость к частным проектам такого рода, как к потенциальным конкурентам, которые забирают ликвидные отходы упаковки.

Расходы на утилизацию ОИТ включаются в цену продажи ОИТ. Покупая товар в упаковке, потребитель изначально оплачивает стоимость процессов накопления, сбора, транспортирования и утилизации этой упаковки. Если же эту упаковку относить к ТКО, то потребитель должен в равной степени заплатить и за обращение с этой упаковкой региональному оператору по единому тарифу, что, собственно, и происходит в субъектах РФ. Очевидна двойная оплата обращения с отходами упаковки.

Введение понятия ОИТ в регулирование обращения с отходами производства и потребления внесло конфликт интересов между региональными операторами и субъектами расширенной ответственности, которые, в отличие регионального оператора, заинтересованы во внедрении раздельного накопления отходов. Региональные операторы считают, что все отходы, образующиеся у населения — это ТКО, а значит, подлежат накоплению и сбору силами регионального оператора и оплате населением по тарифу. В то же время часть образующихся у населения отходов входит в состав товаров и упаковки, которые подлежат обязательной утилизации в рамках РОП, а значит, они являются ОИТ. В целом, можно сделать вывод, что коммерческие интересы большинства региональных операторов вступают в конфликт с принципами УР и ЦЭ, т.к. региональные операторы заинтересованы в увеличении количества смешанных отходов. Кроме того, региональные операторы обладают колоссальными монопольными полномочиями, но не имеют возможности влиять на решение проблемы отходов в начале цепочки.

Правила по обращению с ТКО - документ, регулирующий работу регионального оператора, его права, обязанности, зону ответственности, форму типового договора с потребителями, а также обязанности потребителя в отношении накопления ТКО. В этом документе вновь заметна путаница в понятиях ТКО и ОИТ. Несмотря на то, что документ описывает зону регулирования - ТКО, внутри документа затрагиваются вопросы накопления ОИТ. Из этого следует вывод, что, что ОИТ рассматривается в исследуемых Правилах как часть ТКО, а не как отдельная категория отходов. Например, п. 20 Правил гласит: «Накопление отходов электронного оборудования осуществляется в соответствии с порядком накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления), утвержденным органом государственной власти субъекта Российской Федерации». Тем самым, к отходам от использования товаров применены нормы накопления и сбора, действующие в отношении ТКО.

Далее документ накладывает ограничения для сбора ОИТ на контейнерных площадках (п.21): «Запрещается организовывать места (площадки) накопления отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав твердых коммунальных отходов, на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов без письменного согласия регионального оператора». Одновременно п. 22 Правил по обращению с ТКО допускает сбор ОИТ вне контейнерных площадок: «Накопление и сбор отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав твердых коммунальных отходов, может осуществляться путем организации стационарных и мобильных пунктов приема отходов, в том числе через автоматические устройства для приема отходов».

Согласно п. 4 ст. 14 Закона №89-ФЗ при обращении с группами однородных отходов I — V классов опасности должны соблюдаться требования, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды. Данные требования на сегодняшний день не установлены. Это демонстрирует неэффективность мер федеральных ИОГВ по регулированию обращения с раздельно накопленными отходами. В сложившихся обстоятельствах субъектам РФ самим приходится создавать и утверждать такие правила и требования. Правила по обращению с ТКО выступают относительным ориентиром для создания регулирующих правил по организации мест

накопления ТКО в субъектах РФ. Такие документы на уровне субъектов РФ носят названия «Порядок сбора» и очень сильно отличаются от региона к региону. В некоторых регионах (например, в Вологодской области, о чем будет сказано в разделе 1.2) в Порядке сбора описываются форматы раздельного накопления отходов, количество и цвет контейнеров, что допускается или запрещается в них складировать. Однако, такое описание не влечет за собой обязанность регионального оператора или кого бы то ни было внедрять раздельное накопление в регионе. В то же время, наличие такой информации в Порядке сбора создает ощущение эффективности деятельности региональных ИОГВ и ОМСУ при их фактическом бездействии.

Итак, действующие законодательные нормы и нормативные акты не обязывают субъекты РФ обеспечивать развитие на территориях регионов инфраструктуры раздельного накопления, а лишь содержат указание на то, что формат организации раздельного накопления ТКО находится в ведении субъекта РФ.

**Национальный проект «Экология».** До 2021 г. в нацпроекте были зафиксированы следующие целевые показатели: «К 2024 году доля обработанных ТКО должна составлять 60%, доля утилизированных ТКО - 36%». В отчете Счетной палаты отмечено, что пока проект с задачей (построение комплексной системы обращения с ТКО) не справляется, а его параметры требуют пересмотра<sup>12</sup>. Например, в Национальном проекте не предусмотрены меры, направленные на предотвращение и сокращение объемов образования отходов. Речь, в том числе, идет о стимулировании населения использовать многооборотные товары, тару и упаковку. Отсутствуют и мероприятия по раздельному накоплению отходов. Кроме того, установленные в проекте целевые результаты и показатели недостаточно увязаны между собой, а их значения не были согласованы с регионами. В результате значительная часть субъектов (42 %) не подтвердила возможность их выполнения и не заключила с Минприроды России соглашения о реализации региональных проектов.

В поддержку выводов Счетной палаты, следует добавить, что расхождения появляются уже на стадии применяемой в законодательстве терминологии, о чем мы говорили выше. Необходимо выстраивать комплексную систему управления обращения с отходами, в том числе предотвращать и сокращать их образование в источнике образования. Работа только с образовавшимися отходами представляется неэффективным путем развития системы по обращению с отходами. В качестве подтверждения сказанному можно упомянуть о том, что в феврале 2021 г. целевые показатели Нацпроекта Экология откорректировали и снизили целевой показатель по утилизации до 12% к 2024 году.

Неотъемлемым участником построения новой отрасли управления отходами является **население**. Как уже было отмечено выше, именно на плечи населения из-за неэффективных действий органов власти легла существенная часть ответственности за финансирование реформы. Жители, приходится теперь больше платить за услугу регионального оператора. Иногда граждане в течение определенного периода оплачивают такие услуги по несколько раз (например, за квартиру и за загородный дом), хотя одновременно могут производить отходы только в одном месте. Действия региональных операторов зачастую приводят к остановке хорошо налаженных частных проектов по раздельному сбору отходов, что в целом ухудшает показатели сбора вторсырья. При этом в настоящее время на практике отсутствуют возможности для диалога и вовлечение населения в принятие решений по вопросам организации инфраструктуры накопления отходов, в т.ч. раздельного накопления, или размещения объектов обработки и утилизации отходов. Регламент общественного обсуждения Территориальных схем разработан таким образом, что не может являться инструментом учета общественного мнения.



### **1.1.2. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов от использования товаров, а также их переработки (расширенной ответственности производителей / импортеров товаров)**

В системе отечественного правового регулирования обращения с отходами институт РОП не существовал до 2014 года, и производители, равно как и импортеры товаров, прекращали нести ответственность за товар с момента выпуска его в оборот и (или) приобретения его потребителем. Поэтому вопрос утилизации продукции и ее упаковки как этапа самостоятельного замкнутого цикла обращения товаров практически не входил в спектр интересов производителей и импортеров. Но после принятия в 2014 г. Федеральных Законов № 219-ФЗ («О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.07.2014) и Федерального Закона №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» от 29.12.2014) ситуация кардинально изменилась. Был введен новый экономический механизм правового регулирования – институт расширенной ответственности производителей, предусматривающий ответственность производителей и импортеров по определению дальнейшей судьбы товаров и образованных в цикле их производства и потребления отходов, в первую очередь - ТКО.

Концепция расширенной ответственности производителей (ответственности производителей и импортеров за утилизацию отходов от использования товаров) явилась наиболее современным путем достижения того, чего не удалось добиться с использованием концепции комплексного управления отходами, когда проблема обращения с отходами решалась в большей степени государством путем развития инфраструктуры по утилизации, обезвреживанию и размещению отходов. Основным отличием РОП является то, что ответственность за обращение с товарами с завершившимся сроком службы (так называемые заключительные стадии жизненного цикла продукции) возлагается на все звенья цепи поставок продукции во главе с ее производителем. На текущий момент согласно п.1 ст. 24.2 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» обязанность исполнения нормативов утилизации ОИТ распространяется на:

- 1) производителей товаров с момента их первичной реализации в отношении:
  - товаров, произведенных на территории РФ;
  - упаковки товаров, произведенной на территории РФ;
- 2) импортеров товаров с момента их первичной реализации в отношении:
  - товаров, импортированных из третьих стран в РФ;
  - товаров, ввезенных из государств-членов Евразийского экономического союза;
  - упаковки товаров, импортированных из третьих стран в РФ;
  - упаковки товаров, ввезенных из государств-членов Евразийского экономического союза.

В России точное количество субъектов РОП не установлено, так как отсутствует механизм их учета. По экспертным оценкам, субъектами РОП могут являться порядка 160 тыс. организаций, при этом отчетность о выполнении нормативов утилизации ОИТ представили к 2019 году немногим более 15000 организаций. Такое положение дел обусловлено заявительным характером предоставления отчетности субъектами РОП, что не позволяет Федеральной службе по надзору в сфере природопользования эффективно выполнять надзорные функции и располагать полной достоверной информацией о реальном положении дел в части исполнения требований в области расширенной ответственности производителей.

Суть РОП в трактовке действующего законодательства РФ (Закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») состоит в том, что производители и импортеры товаров несут ответственность за сбор и утилизацию отходов, рассчитываемую как доля от объема

выпущенной на рынок продукции, включая упаковку, которая после утраты потребительских свойств становится отходом от использования товаров (часто частью твердых коммунальных отходов (ТКО), например, после употребления напитков, выхода из строя электроники, износа шин).

Одним из достижений функционирования РОП в текущей редакции явилось то, что предоставленная Законом № 89-ФЗ возможность самостоятельной утилизации отходов от использования товаров позволила крупным субъектам РОП создать отраслевые ассоциации, объединившие производителей и импортеров товаров (например, ЭкоШинСоюз, СКО «Электроника-Утилизация» и др.). Эти ассоциации фактически запустили работу по взаимодействию всех участников отрасли обращения с отходами (производители, импортеры товаров – компании по сбору и обработке – предприятия-утилизаторы ОИТ), что способствовало обеспечению рядом крупных компаний выполнения установленных нормативов утилизации путем заключения и финансирования соответствующих договоров.

Производитель может самостоятельно создать систему сбора и утилизации отходов от использования товаров или нанять квалифицированные организации для исполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров (далее ОИТ) и их упаковки. Обязанность импортера или производителя товаров по утилизации ОИТ считается исполненной со дня уплаты экологического сбора или со дня представления соответствующей отчетности о выполнении нормативов утилизации.

Согласно п. 1 ст. 24.2 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» производители, импортеры товаров обязаны обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными распоряжением Правительства Российской Федерации. В 2015 г. распоряжением Правительства № 1886-р были установлены первые нормативы утилизации отходов от использования некоторых видов товаров (для текстильной, лесной, целлюлозно-бумажной, химической, металлургической, электронной промышленности)<sup>13</sup>. Так, например, для электронной бытовой техники в 2018 году норматив утилизации отходов от использования товаров был установлен в размере 5% от произведенных/импортированных новых товаров. При этом до 2020 года этот показатель планируется увеличивать ежегодно.

На сегодняшний день во исполнение соответствующих положений Закона № 89-ФЗ в части Правительством РФ выпущены следующие подзаконные НПА:

- Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020г. № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».
- Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020г. № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год».
- Постановление Правительства РФ от 08.10.2015г. № 1073 (ред. от 23.08.2018г.) «О порядке взимания экологического сбора» (вместе с «Правилами взимания экологического сбора»).
- Постановление Правительства РФ от 24.12.2015г. № 1417 (ред. от 25.07.2018г.) «Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»
- Постановление Правительства РФ от 30.12.2015г. № 1520 «О единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров».

Однако, требования о РОП, вновь вводимые нормативно-правовыми актами, зачастую не в полной мере продуманы (вступают в противоречие или не имеют установленного подзаконными актами механизма исполнения). Практика последних лет показала, что многие производители

---

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2015г. № 1886-Р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»

предпочли не проводить самостоятельную утилизацию, а вносить экологический сбор или, как свидетельствует мониторинг правоприменительной практики по вопросам уплаты экологического сбора, попросту уклоняются от исполнения ответственности за утилизацию отходов от использования товаров. Эти обстоятельства стали предметом широкого обсуждения вопросов о необходимости совершенствования недавно внедряемых механизмов расширенной ответственности производителя. Однако большинство точек зрения, высказанных в ходе этих дискуссий, к сожалению, не имеют под собой должной проработки и исходят из идеи, что за предшествующие несколько лет институт РОП не заработал в полной мере эффективно, вследствие чего его надо передать в государственные руки или отменить вовсе.

В результате в апреле 2021 года Правительством была утверждена «дорожная карта» по реализации Концепции расширенной ответственности производителей и импортёров товаров и упаковки (РОП)» (информация с официального сайта Правительства РФ от 26.04.2021<sup>14</sup>), предусматривающая график доработки действующих нормативно-правовых актов.

При этом, анализ обсуждений, к сожалению, показывает, что далеко не все реальные проблемы, с которыми столкнулся бизнес, пожелавший исполнять ответственность за утилизацию отходов от использования товаров, нашли должное отражение в предложенных вариантах реформирования РОП.

В рамках анализа действующего законодательства, деятельности компаний-утилизаторов, ассоциаций производителей и импортеров были выявлены следующие основные актуальные проблемы нормативного правового регулирования в сфере организации сбора отходов от использования товаров:

1. Проблема официального оформления (подтверждения) сбора отходов от использования товаров для целей исполнения расширенной ответственности производителя.
2. Проблема сопоставления товаров, обращающихся на рынке и отходов от использования таких товаров, а также установления соответствующих субъектов РОП.
3. Проблема «дублирования» ответственности за оплату утилизации отходов от использования товаров.
4. Проблема определения понятия «утилизация» и признания осуществленной утилизации для целей исполнения расширенной ответственности производителя.

Подробно рассмотрим суть данных проблем.

**Проблема официального оформления (подтверждения) сбора отходов от использования товаров для целей исполнения расширенной ответственности производителя.** Как было отмечено ранее, под *отходами* производства и потребления понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению (ст. 1 Закона № 89-ФЗ). Термин *продукция* определяется в ст. 2 Федерального закона №184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» в качестве результата деятельности, представленного в материально-вещественной форме и предназначенного для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях.

В данном контексте необходимо отметить, что в рамках приведенных определений значительная доля веществ (предположительно называемых *отходами*, например, опилки и стружка натуральной чистой древесины несортированные ФККО 3 05 291 11 20 5), по завершению производственного цикла сохраняют некоторые полезные свойства и могут быть использованы иным образом, отличающимся от первоначально предполагаемого назначения. Следовательно, такие вещества имеют право называться *продукцией* (товарами, сырьем, материалами) и обладать стоимостью (ценностью, полезностью, выраженной в денежном эквиваленте). В свою очередь, невозможность «дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях» должна свидетельствовать о том, что данное вещество относится к категории *отхода*. Но если вернуться к определению, сформулированному в 89-ФЗ, то *отходы* – это

---

<sup>14</sup> <http://government.ru/news/42052/>. Дата обращения: 19.09.2021

вещества, которые удаляются или предназначены для удаления, что является волевым признаком классификации (т.е. зависящим от волеизъявления субъекта). Объект же при этом может не утрачивать свои потребительские свойства, в связи с чем образуется правовая неопределенность в определении конкретного вещества или предмета – остается неясным, считать его «товаром» или «отходом». В качестве иллюстрации вывода о неоднозначной классификации отходов и продукции в рамках правового регулирования приведем пример правоприменительной практики, возникшей при импорте веществ, которые специально уполномоченный орган считал необходимым классифицировать как *отход*, а их импортер как *продукция*. Постановлением от 21.08.2017 Арбитражного суда Московского округа по делу № А40-206749/2016 удовлетворены требования заявителя о признании недействительным письма Росприроднадзора и обязанности восстановить нарушенные права ООО «ПрофЦемент-Вектор» в виде присвоения сланцевой золе, ввозимой на территорию РФ с территории Эстонской Республики статуса «*продукт*», на который разрешение на трансграничное перемещение *отходов* не требуется. При рассмотрении данного дела исследовался вопрос об отнесении материала к *отходам* или *товарам*, правовые разграничения этих понятий.

Суды апелляционной и кассационной инстанций пришли к следующим выводам:

- Исходя из системного толкования норм, к *отходам* могут быть отнесены ввозимые (вывозимые) товары при наличии определенных признаков - они являются остатками сырья, материалов, образовавшимися в процессе производства; они *предназначены для удаления*; у них *отсутствуют потребительские свойства*.
- Ввозимый обществом сожженный сланец и циклонная сланцевая зола не является *отходом*, поскольку не предназначен для удаления и не подлежит удалению.
- После прошедшей переработки, соответствующей требованиям стандарта EVS 927:2015, сожженный сланец используется потребителями для хозяйственных нужд (изготовление цемента/бетона), следовательно, относится к *продукции*.

При этом, как установлено судом при рассмотрении дела № А40-206749/2016, в Российском законодательстве отсутствует определенность в вопросе разграничения понятий «*продукция*» и «*отход*». Из текста судебного акта апелляционной инстанции: «Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации дан ответ о том, что решения, принятые в отношении ввоза на территорию Российской Федерации из Эстонии сожженного сланца - электрофильтровой и циклонной сланцевой золы производства Eesti Enerqia Narva Elektriijaamad AS (АО «Ээсти энергия Нарвские электростанции»), связаны с необходимостью разделения целевой продукции, получаемой в процессе производства и востребованной потребителями, а также указано о том, что в действующем законодательстве о Техническом регулировании и законодательстве об отходах не устанавливается граница между продукцией и отходами. Согласно положениям Федерального закона от 24.06.1998. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» понятие «отход», сформулированное на основе определения, данного в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой отходов и их удалением, ратифицированной Федеральным законом от 25.11.1994 № 49-ФЗ носит относительный характер и зависит от наличия или отсутствия заинтересованного в нем лица».

Данный вопрос имеет и другие аспекты, рассмотренные, в частности, в Решении Верховного Суда Республики Коми от 21 декабря 2016г. по делу № 21-909/2016, где суд указал на то, что согласно п.3.2 Национального стандарта РФ ГОСТ Р 53691-2009 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Паспорт отхода I-IV класса опасности. Основные требования», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15.12.2009г. №1091-ст, дополнительная продукция, образующаяся при производстве основной продукции и не являющаяся целью данного производства, но пригодная как сырье в другом производстве или для потребления в качестве готовой продукции, является побочным продуктом и не является отходом.

Таким образом, в российском нормативно-правовом регулировании отсутствует надлежащая определенность в вопросе разграничения понятий «*продукция*» и «*отход*», не решен вопрос об отнесении вещества к

продукции (товарам) или отходам, отсутствуют четкие правовые разграничения этих понятий. Очевидно, что после утраты потребительских свойств продукция переходит из категории «товар» (или «продукция») в категорию «отход» и, соответственно, должна классифицироваться по Федеральному классификационному каталогу отходов (ФККО). Вместе с тем существующая нормативно-правовая база допускает парадокс, по которому после проведенной утилизации «отхода» должен быть произведен новый (вторичный) «товар». Следствием этого становится, например, следующий казус. Процесс сбора отходов для извлечения из них полезных компонентов (например, отработанной электроники или бытовой техники для извлечения черных или цветных металлов) может трактоваться специально уполномоченными органами в качестве производства «товара».

В рамках установленного принципа РОП в Законе № 89-ФЗ производителю/импортеру необходимо обеспечить утилизацию *отходов* от использования производимых/импортируемых *товаров*. Отходы от использования товаров могут быть образованы:

- Физическими лицами в процессе потребления товаров (например, автомобильных покрышек для личного автотранспорта, электроники и бытовой техники и пр.).
- Юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при выходе из строя используемых при выполнении работ (и/или оказании услуг) товаров (например, автомобильных покрышек для служебного автотранспорта, оргтехники, машин и оборудования и пр.).

Для обеспечения целей утилизации отходов от использования товаров в рамках РОП необходимо обеспечить сбор отходов с их документальным подтверждением в рамках требований Закона № 89-ФЗ.

Проиллюстрируем возникающие в связи с вышесказанным проблемы сбора и утилизации отходов на примере организации переработки бытовых холодильников. Как изображено на рис. 1.1.2.1, *отходы* «Холодильники бытовые, не содержащие озоноразрушающих веществ, утратившие потребительские свойства» (формулировка, установленная ФККО) могут быть образованы:

- Юридическими лицами при выполнении работ, оказании услуг с использованием холодильников или
- Физическими лицами в процессе потребления.



**Рис. 1.1.2.1.** Схема образования и сбора *отходов* на утилизацию.

Как показал проведенный авторами ЭАИ анализ работы компаний, занимающихся утилизацией отходов в РФ<sup>15</sup>, практически единственным легальным и документально

<sup>15</sup> проводился при привлечении в 2018-2021 годах авторов настоящего ЭАИ в качестве независимых экспертов при проведении аудитов компаний-утилизаторов отходов со стороны производителей и импортеров товаров.

прослеживаемым источником отходов являются юридические лица (ЮЛ). Вместе с тем они образуют лишь незначительную часть от общей массы отходов. Это связано с тем, что отходы домохозяйств в подавляющем большинстве «не доходят» до компаний-переработчиков в изначальном виде, а подвергаются непрофессиональной разборке со стороны не имеющих разрешения на данную деятельность лиц (дворников или неформально называемых специалистами сектора «ломовиков» - физических лиц, занимающихся заготовкой черного и цветного лома). При этом согласно ст.15 Федерального закона №89-ФЗ к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности допускается только квалифицированный персонал. Кроме того, действует ряд подзаконных актов, например, приказ МПР России от 18.12.2002г. №868 «Об организации профессиональной подготовки на право работы с опасными отходами». Говорить о соблюдении требований экологической безопасности при подобной предварительной «обработке» отходов (например, при обращении с фреонами, люминесцентными лампами и другими опасными компонентами электронной бытовой техники) не приходится.

При организации приема отходов от физических лиц, компании-утилизаторы не могут принять их в качестве отходов, так как организациям запрещено осуществлять транспортирование отходов 1-4 класса опасности без наличия паспорта отхода (ст. 16 Закона №89), что фактически делает незаконным любую деятельность по сбору и транспортированию отходов от физических лиц де-юре, так как у физических лиц отсутствует паспорт опасного отхода<sup>16</sup>. В связи с этим в рамках действующих условий компании вынуждены принимать отработанную технику от физических лиц в качестве «товара бывшего в употреблении» без уточнения целей принятия (дабы избежать риска признания сломанной техники в качестве отхода на период осуществления транспортирования без паспорта опасного отхода, чтобы не нарушать требования Закона № 89-ФЗ по транспортированию отходов<sup>17</sup>). После этого компаниям приходится проводить формальное техническое освидетельствование у себя на площадке и переводить неработающую технику в категорию отходов.

Отдельную сложность организации сбора отходов от использования товаров представляет чрезмерно жесткое требование относительно лицензирования деятельности по сбору и транспортированию отходов 1-4 классов опасности (ст. 9 Закона № 89-ФЗ). Не умоляя важности обеспечения доступа только квалифицированных подрядчиков к обращению с опасными отходами, необходимо обратить внимание на то, что задача сбора отходов от использования товаров от населения реализуется путем использования точек реализации товаров и обратной логистики для транспортирования отходов от использования товаров. Однако, ассоциации, организующие совместно с сетевым ритейлом систему сбора отходов, например, электроники, вынуждены решать сложную задачу, так как, электронику (или электронику бывшую в употреблении) как «товар» разрешено хранить в торговых залах и транспортировать с применением стандартного автотранспорта. Однако, если речь идет о накоплении и транспортировании той же единицы вышедшей из строя техники в качестве «отхода», то им требуется прохождение процедуры лицензирования и связанной с ней аттестацией персонала для всех мест приема отходов (магазинов) и каждой единицы транспорта.

В данных случаях, в рамках установленных форм официальной статистической отчетности данная масса образованных отходов отработанной электроники вынужденно указывается компанией-утилизатором как «образованные» в процессе проведения экспертизы работоспособности, а не «полученные от других лиц». Это в свою очередь, приводит к тому, что

---

<sup>16</sup> Вопрос разработки паспорта опасного отхода в данном случае не урегулирован, так статья 14 Закона № 89-ФЗ указывает, что отнесение отхода к классу опасности и разработка паспорта опасного отхода осуществляется индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом в деятельности которого образуется отход, что не позволяет даже при желании осуществить в случае приема отходов от физического лица осуществить такую паспортизацию индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, осуществляющими сбор отходов.

<sup>17</sup> П.1 ст. 16. Закона № 89-ФЗ устанавливает, что транспортирование отходов должно осуществляться при наличии паспорта отходов.

уполномоченные сотрудники Росприроднадзора, не имея возможности отслеживать источники «появления» отходов (поскольку в действительности отсутствуют факты их сбора и транспортирования, так как все они «образуются» в категории «отход» только на производственных площадках утилизирующих компаний), запускают дополнительные проверки подаваемых актов утилизации. Однако органы Росприроднадзора в рамках предоставленных им полномочий<sup>18</sup> не могут эффективно осуществить такого рода проверки, что вызывает непонимание и напряженность во взаимоотношениях бизнеса и контролирующего органа. Как один из результатов в СМИ появляются не подтвержденные конкретными фактами заявления официальных лиц Росприроднадзора и Правительства о «фейковой» утилизации<sup>19</sup>.

Наиболее проработанным в рамках действующего законодательства вариантом сбора отходов для их утилизации является прием отходов по договорам сбора, транспортирования, обработки и утилизации отходов от юридических лиц с получением с их стороны паспорта опасного отхода и с составлением соответствующих товарно-сопроводительных документов и приемо-сдаточных актов. Однако в рамках сложившейся в России практики, к сожалению, это не всегда происходит именно таким образом. На практике часто возникают ситуации, когда юридические лица при возникновении необходимости утилизации отработанной оргтехники и оборудования сталкиваются с проблемой отсутствия установленного норматива образования данного вида отхода, соответствующего положениям ст. 18 Закона № ФЗ-89 и Приказу Минприроды России от 08.12.2020 г. № 1029 «Об утверждении порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение». Дело в том, что при составлении проектно-разрешительной документации на длительный срок ее разработчик (например, комплексного экологического разрешения для объектов первой категории негативного воздействия на окружающую среду) не мог предположить, что холодильник или иная единица орг. техники выйдет из строя и станет отходом. Помимо того на момент разработки проектной документации в ФККО такой вид отхода мог не быть установлен вовсе, в связи с чем было невозможно установить для него соответствующий норматив.. В результате компаниям-утилизаторам официально передаются, не «отходы», а «техника б.у.»<sup>20</sup> (или иные аналоги, относящиеся к категории «товар»), дабы «вывести» данную операцию из области действия Закона № 89-ФЗ и устранить риски, связанные с его нарушением как компанией, в которой образовался данный отход, так как утилизирующей компанией.

При этом согласно рассмотренному ранее определению понятия «отход», данное поступление «техники б.у.» не подпадает под действие Закона № 89-ФЗ, а значит и под понятие «утилизация отхода». Следовательно, данный источник поступления отработанной электроники в качестве «товара б.у.» не является поступлением «отхода» и, таким образом, не может считаться утилизацией отхода. Утилизирующие компании в данном случае вновь вынуждены проводить «образование» отходов на своих площадках, по аналогии с ситуацией с физическими лицами.

Также в подобных случаях отсутствия разрешительной документации на вид отхода отработанная техника часто попадает от юридических лиц (а также от физических лиц) в состав ТКО и несортированного мусора от офисных и бытовых помещений, оказываются в местах временного накопления смешанных отходов и вывозятся на полигоны, что увеличивает массу отходов, направляемых на размещение. В данном случае требуются дополнительные трудозатраты на организацию сортировки смешанных отходов для извлечения отходов электроники из смеси, что зачастую не просто организовать по причине сложностей соблюдения санитарных требований операций по утилизации отходов, отсортированных от ТКО.

<sup>18</sup> В компетенцию органов Росприроднадзора не входит проверка сбора и транспортирования товаров (например, техники бывшей в употреблении).

<sup>19</sup> Со слов вице-премьера Правительства РФ В.А. Абрамченко, по информационному агентству ТАСС: <https://tass.ru/ekonomika/7896245> (дата обращения: 31.08.2021г.)

<sup>20</sup> Далее: б.у. или б/у – бывшая в употреблении.

Вышеуказанные проблемы привели к тому, что для целей исполнения расширенной ответственности производителя возможно использовать только незначительную долю отходов от использования товаров, поступающих из трех источников сбора отходов для дальнейшей утилизации и соответствующих требованиям действующей редакции Закона № 89-ФЗ, а именно отходов, поступающих:

- по договорам/публичным офертам на обработку и последующую утилизацию отходов от юридических лиц;
- по договорам купли-продажи «б/у техники» с последующим ее признанием непригодной для использования, переводом компанией-утилизатором в категорию отходов как образовавшиеся отходы в рамках ее деятельности. Последнее сопряжено с целым рядом сложностей из сферы налогообложения и с необходимостью постановки на баланс и последующего списания поступивших компании-утилизатору *товаров* (техники б.у.) до их перехода в категорию *отход*;
- после сортировки смешанных ТКО компанией-утилизатором с образованием из их состава сегрегированного *отхода* от использования товара (в наименьшей степени из-за необходимости обеспечения санитарно-гигиенических требований).

**Проблема сопоставления товаров, обращающихся на рынке и отходов от использования таких товаров, а также установления соответствующих субъектов РОП.** После поступления *отходов* на утилизацию в рамках исполнения нормативов утилизации товаров, производитель (непосредственно или через отраслевые ассоциации и подрядчиков) организует утилизацию *отходов* от использования товаров согласно Перечню готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, включая упаковку, (Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 г. № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»). Важно отметить, что в указанном распоряжении приводится, помимо прочего, наименование и код товаров (продукции) по ОК 034-2014/КПЕС 2008 (Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности), код ТНВЭД ЕАЭС, наименование упаковки товара, материал упаковки, буквенное обозначение и цифровой код упаковки по техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011). Однако для исполнения РОП необходимо обеспечить сопоставление между позициями Перечня товаров (по ОКПД и ТН ВЭД ТС) и позициями Федерального классификационного каталога отходов (ФККО), которого, к сожалению, в РФ также до настоящего момента не существует. В связи с этим все предшествующие годы субъекты РОП, ассоциации и компании-утилизаторы для проведения утилизации отходов в рамках РОП самостоятельно проводят сопоставление групп товаров с соответствующими видами отходов по ФККО, что потенциально несет в себе дополнительные риски непризнания проведенной утилизации. В таблице 1.1.2.1 представлен ряд примеров сопоставления некоторых Групп продукции с соответствующими видами отходов по ФККО.

**Таблица 1.1.2.1. Сопоставление групп товаров с соответствующими видами отходов по ФККО**

№	Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020г. № 3721-р		Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014		ФККО (Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 г. №242), подлежащих утилизации по Договору	
	Наименование	Группа	Наименование	Код	Наименование	Код



1	Приборы бытовые электрические	36	Холодильники бытовые	27.51.11.110	Холодильники бытовые, не содержащие озоноразрушающих веществ, утратившие потребительские свойства	4 82 511 11 52 4
2	Одежда прочая и аксессуары	6	Костюмы спортивные трикотажные или вязанные	14.19.12.110	ОТСУТСТВУЕТ	-
3	ОТСУТСТВУЕТ				отходы упаковки из комбинированного материала на основе бумаги и/или картона, полимеров и алюминиевой фольги	4 05 216 21 52 5

Как видно из таблицы 1.1.2.1, например, *товар* «холодильники бытовые» (номер по классификатору продукции 27.51.11.110) сопоставляются в реальной практике с видом *отходов* по ФККО «холодильники бытовые, не содержащие озоноразрушающих веществ, утратившие потребительские свойства». При этом необходимо обратить внимание, что согласно ФККО определен отход холодильника только «не содержащего озоноразрушающих веществ», что создает пробел в действующем законодательстве в части ответственности за извлечение и обезвреживание фреонов.

Другой приведенный пример - костюмы спортивные трикотажные или вязанные (14.19.12.110), как и другие виды одежды (исключая спецодежду, применяемую на предприятиях и организациях) на настоящий момент не внесены в федеральный классификационный каталог отходов. Это фактически означает, что подобных видов отходов не зарегистрировано в ФККО в установленном порядке. Следовательно, в случае сбора данных видов одежды, невозможно перевести их в категорию отходов и провести утилизацию в рамках требований Закона № 89-ФЗ, а значит, даже если фактически эти операции будут осуществлены, то оформить в установленном порядке их не получится до тех пор, пока соответствующие отходы не будут внесены в ФККО.

Третий приведенный пример - отходы упаковки из комбинированного материала на основе бумаги и/или картона, полимеров и алюминиевой фольги. Эти отходы внесены в ФККО под номером 4 05 216 21 52 5 и фактически образуются в РФ в связи с широким применением в качестве упаковки напитков и молочной продукции (в простом обиходе это упаковка «Тетра-Пак»). За несколько лет внедрения института РОП такая упаковка так и не была внесена в перечень отходов, по которым должна быть реализована РОП, несмотря на широкое применение данного вида упаковки, и вопреки наличию сложностей в ее переработке (для многослойной упаковки требуется применение более сложных методов переработки, чем для упаковки из одного материала).

Таким образом, действующими в Российской Федерации нормативно-правовыми актами не установлено соответствие между позициями Перечня товаров (по ОКПД и ТН ВЭД ТС) и сопоставимыми отходами ФККО. Это создает очередной пример правовой неопределенности при превращении *товара* после использования в *отход* (при сопоставлении утилизированных *отходов* с использованными *товарами* для подачи отчетности об исполнении норматива утилизации) и несет в себе для производителей риски непризнания со стороны Росприроднадзора соответствия фактически выполненной утилизации отдельных видов ОИТ тем видам товаров, которые были произведены/импортированы организацией.

**Проблема «дублирования» ответственности за оплату утилизации отходов от использования товаров.** Как было показано выше, с момента внедрения в законодательство РФ ответственности производителя/импортера за утилизацию отходов от использования товаров,

включенных Правительством РФ в соответствующий перечень, их утилизация обеспечивается производителем/импортером таких товаров самостоятельно согласно нормативу утилизации, устанавливаемому Правительством РФ. В случае невыполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров производитель/импортер вносит в бюджет РФ экологический сбор, который, согласно ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ относится к неналоговым доходам бюджета РФ и уплачивается производителями товаров, импортерами товаров по каждой группе товаров, группе упаковки товаров.

Согласно п. 5 той же статьи ставка эко-сбора устанавливается Правительством РФ и формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. Экологический сбор рассчитывается путем умножения массы товара или количества единиц товара (в зависимости от вида товара) на ставку экологического сбора и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах.

Согласно п. 11 ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ, средства в объеме поступившего в бюджет РФ эко-сбора предоставляются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора. Расходование средств поступившего в федеральный бюджет эко-сбора осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, можно исходить из того, что согласно положениям Закона № 89-ФЗ вся масса отходов от использования товаров, входящая в соответствующий перечень РОП, была собрана, транспортирована, обработана и утилизирована производителями/импортерами таких товаров (в соответствии с установленными нормативами утилизации) или был внесен соответствующий производителями/импортерами таких товаров экологический сбор, покрывающий расходы на проведение сбора, транспортирования, обработки и утилизации таких отходов. В связи с этим, с лица, у которого в пользовании находился товар, перешедший в категорию отхода от использования товара, не должно допускаться взимание платы за его утилизацию. Данный подход уже закреплён в положении Закона № 89-ФЗ в части утилизационного сбора за транспортные средства. Так, согласно п. 9 статьи 24.1. Закона № 89-ФЗ не допускается взимание платы с собственников (владельцев) транспортных средств, в отношении которых соответствующими лицами уплачен утилизационный сбор, в связи с передачей отходов, образовавшихся в результате утраты такими транспортными средствами своих потребительских свойств, организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по обращению с отходами, либо представителям данных организаций.

При этом, несмотря на то, что эко-сбор является доходной частью федерального бюджета, начиная с 2016 г. в случае образования у юридических или физических лиц отходов из перечня отходов от использования товаров, по которым ранее был уплачен эко-сбор, лица у которых товар перешел в отход, по-прежнему вынуждены осуществлять сбор, транспортирование, обработку и утилизацию данных отходов за собственный счет или собственными силами.

Более того, если такие отходы будут относиться к 1 и 2 классам опасности, то согласно статье 14.4. индивидуальные предприниматели, юридические лица, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются такие отходы, осуществляют обращение с данными отходами самостоятельно (при наличии объектов обезвреживания и (или) размещения отходов I и II классов опасности) или передают данные отходы федеральному оператору в соответствии с договорами на оказание услуг по обращению с отходами. Более того, согласно п. 3 данной статьи упомянутые лица не вправе отказаться от заключения договора на оказание услуг по обращению с отходами I и II классов опасности с федеральным оператором по обращению с отходами I и II классов опасности, услуги которого оплачиваются по установленным тарифам в области обращения с отходами I и II классов опасности.

К такому примеру можно отнести аккумуляторные батареи (Группа № 34 в соответствии с

перечнем товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3721-р). Если, например, юридическое лицо приобретало аккумуляторные батареи для эксплуатируемой техники, то производителем такой батареи был уплачен соответствующий эко-сбор или самостоятельно обеспечивается ее утилизация. При этом в момент утраты аккумулятором потребительских свойств юридическое лицо, использовавшее данный аккумулятор, должно провести его паспортизацию в качестве отхода и заключить договор на сбор, транспортирование и утилизацию отходов литий-ионных аккумуляторов неповрежденных (2 класс опасности согласно ФККО - Код ФККО 48220131532).

Ответственность по самостоятельной утилизации или заключению соответствующих договоров на утилизацию отходов 3, 4 и 5 классов опасности также лежит на лицах, у кого образовался данный вид отходов, за тем лишь исключением, что по данным видам отходов действует рыночный способ ценообразования на услуги по их сбору, транспортированию и утилизации.

Таким образом, на базе действующего нормативно-правового регулирования сформировалась ситуация, когда в течение пяти лет в бюджет Российской Федерации в виде экологического сбора поступают средства от производителей товаров (которые призваны покрывать затраты на сбор, транспортирование и утилизацию отходов от использования товаров). Безусловно, эко-сбор оплачен потребителем, так как производитель/импортер закладывает размер эко-сбора в цену товара. Потребитель, приобретая товар, в составе его цены, по сути, оплатил расходы на уплату эко-сбора, призванного обеспечить утилизацию приобретенного товара в случае его превращения в отход. При этом в момент образования отхода от использования товара потребитель (физическое лицо, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо) самостоятельно или за свой счет осуществляет его утилизацию. Также в этой связи необходимо отметить, что за период начала взимания эко-сбора (с 2016 г.) федеральный бюджет не предусматривал целевых расходов на осуществление работ по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов от использования товаров. Согласно положениям Закона № 89-ФЗ данный порядок должен быть установлен Правительством РФ, однако, на момент составления настоящего отчета, такой порядок не определен.

Также следует отметить коллизию, относительно того, что средства эко-сбора, уплаченные в федеральный бюджет, которые должны направляться на развитие системы сбора и утилизации ОИТ, фактически направляются в виде субсидий на строительство объектов по обработке (сортировке) ТКО, т.е. расходуются не в полной мере целевым образом. Субсидии выдаются для софинансирования мероприятий региональных программ в области обращения с отходами при условии наличия таких утвержденных региональных программ и территориальных схем в области обращения с отходами. Другими словами, на данный момент государство приоритетно продолжает финансировать нецеленаправленное развитие инфраструктуры для селективного сбора конкретных видов отходов от использования товаров, что является наиболее эффективным вариантом исполнения нормативов утилизации конкретного вида ОИТ. Так как субсидии из экологического сбора приоритетно направляются на строительство мощностей по обработке и утилизации, то власти идут по пути развития именно сортировки смешанных отходов (ТКО) и игнорируют необходимость развития инфраструктуры раздельного сбора отходов. Такой подход не может удовлетворять потребности эффективной системы РОП, так как эффективность извлечения полезных компонентов из смешанных отходов ограничена, а сами извлеченные виды отходов значительно загрязнены, что усложняет и делает более затратной их утилизацию. **Проблема определения понятия «утилизация» и признания осуществленной утилизации для целей исполнения расширенной ответственности производителя.** Помимо рассмотренной проблемы сбора *отходов* от использования *товаров*, в рамках отечественного законодательства заложена основа проблемы правовой неопределенности признания факта утилизации, а именно получения *товара* из утилизированных *отходов*. В этой связи вновь

обратимся к законодательству и рассмотрим определение понятия «утилизация отходов». Согласно ст. 1 Закона № 89-ФЗ утилизация отходов – использование *отходов* для производства *товаров (продукции)*, выполнения работ, оказания услуг повторное применение отходов (рециклинг), возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).. Еще раз приведем определение понятия *продукция* из Федерального закона №184-ФЗ «О техническом регулировании», согласно которому под этим понятием подразумевается результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях. Суммируя значения обоих рассматриваемых понятий, следует заключить, что при наличии полезных (потребительских) свойств (возможности дальнейшего использования, спроса, заинтересованного лица) *отход* перестает быть *отходом* и может быть классифицирован как *товар* (сырье, материал, продукция), что подтверждается примерами правоприменительной практики (см. приведенное ниже решение Арбитражного суда Новгородской области). Отсюда следует проблема признания проведенной утилизации отходов по признаку использованных способов обращения с отходами и произведенной продукции. Отмеченная проблема не нашла должного урегулирования в действующем законодательстве.

Отечественные компании, стараясь реализовать возложенную на них Законом № 89-ФЗ расширенную ответственность по утилизации отходов от использования товаров, действуют в условиях противоречащих и отсутствующих законодательных и подзаконных актов и сталкиваются со множеством проблем непризнания проведенной ими утилизации отходов. Для примера приведем решения Арбитражного суда Новгородской области по делу № А44-7947/2018 и Постановление арбитражного суда СЗО от 03.12.2020 г. по делу № А44-9091/2019 (см. вставку 1.1.2.2).

В Арбитражном суде Новгородской области слушалось дело по заявлению ООО «Татхагата» к Росприроднадзору по Новгородской области (третье лицо: ИП Радченко А.Н., который осуществлял утилизацию отходов) о признании незаконным решения № 1 от 29.06.2018 г. об отказе в возврате суммы излишне уплаченного (взысканного) экологического сбора, и обязанности возвратить сумму излишне уплаченного экологического сбора. В обоснование своих требований заявитель сослался на выполнение им в 2017 г. норматива утилизации, произведенной обществом гофропродукции в объеме 3382,119 кг и закупленной им упаковочной полиэтиленовой ленты в объеме 781,32 кг, который составляет 10% от объема произведенных товаров, что является основанием для освобождения от уплаты экологического сбора.

Согласно акту № 2 от 31.12.2018 г. ИП Радченко (исполнитель) в соответствии с договором от 11.01.2016 г. в период с 01.01.2017г. по 31.12.2017 г. оказал услуги для ООО «Татхагата» (заказчик) по утилизации отходов пленки полиэтилена и изделий из нее путем отмывки, подсушки, измельчения и агломерирования полиэтиленовых отходов. В процессе утилизации произведена товарная продукция «изделия пластмассовые прочие (л.д.22)».

ИП Радченко А.Н. поддержал позицию общества и указал, что полученное из отходов сырье им поставляется на Окуловскую бумажную фабрику, отходы пленки полиэтилена очищаются, измельчаются и агломерируются, получается также сырье, которое он реализует для дальнейшего применения в производстве.

Росприроднадзор с требованиями общества не согласился, указав, что обществом не были выполнены нормативы утилизации по группе №13 «Изделия из бумаги и картона прочие» и по группе 17 «Изделия упаковочные пластмассовые прочие» в силу того, что **заявленные обществом в отчетности указанные изделия таковыми не являются**. По мнению Росприроднадзора, согласно представленным актам № 1 и № 2 от 31.12.2017 г. общество сортирует, дробит, прессует отходы упаковочного гофрокартона незагрязненного (акт №1), а ИП Радченко А.Н. промывает, подсушивает, измельчает, агломерирует полиэтиленовые отходы (акт № 2), то есть **не возвращает отходы в производственный цикл, а лишь обрабатывает их**.

**Суд принял решение, что «данные процессы не являются утилизацией»** в смысле, придаваемом Законом №89-ФЗ», указав, что «согласно ст. 1 Закона №89-ФЗ под утилизацией отходов понимается использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация). В соответствии с указанной статьей Закона №89-ФЗ обработка отходов – предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку». Таким образом, согласно решению суда, у ООО «Татхагата» имело место *обработка* отходов, что подтверждается актами *утилизации* № 1 и № 2 от 31.12.2017 года. В отсутствие доказательств утилизации отходов, в смысле, придаваемом положениями Закона №89-ФЗ, общество обязано было уплатить экологический сбор. Следовательно, оснований для признания незаконным решения Росприроднадзора по Новгородской области от 29.06.2018 г. №1 и возврата уплаченного экологического сбора из бюджета не имеется.

Другим примером, иллюстрирующим рассматриваемую нами проблематику, является Постановление АС СЗО от 03.12.2020 г. по делу № А44-9091/2019. В ходе проведения контроля за выполнением ООО «ОРГАНИК ФАРМАСЬЮТИКАЛЗ» нормативов утилизации отходов, Северо-Западное межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования установило, что в отчетности Обществом заявлена утилизация полимерной упаковки. Согласно представленному акту утилизации, из отходов «лом и отходы изделий из полиэтилентерефталата» контрагентом произведена товарная продукция (ПЭТ-хлопья) по коду 38.32.33.000 ОК 034-2014. Управление, посчитав, что ПЭТ-хлопья являются результатом обработки, но не утилизации отходов в смысле ст. 1 Закона № 89-ФЗ, пришло к выводу о недостоверности сведений о выполнении нормативов утилизации в отчетности Общества и потребовало уплатить экологический сбор и внести изменения в отчетность. Суды, установив, что код 38.32.33.000 присваивается сырью вторичному пластмассовому, которое представляет собой однородную и паспортизированную часть вторичных материальных ресурсов, то есть отходов, которые собраны, накоплены и специально подготовлены для повторного хозяйственного использования, отказали в удовлетворении иска Общества о признании незаконными требований Северо-Западного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. При этом суды, указали, что технологические действия с ПЭТ-отходами являются обработкой, предшествующей процессу утилизации, но не свидетельствуют о выполнении Обществом норматива утилизации. Из приведенных выше решений, а также из других примеров отрицательных заключений при рассмотрении Росприроднадзором поданной производителями отчетности по исполнению РОП и из решений судов, проанализированных в рамках настоящего исследования, были выявлены две наиболее частые причины непризнания проведенной утилизации отходов для целей исполнения РОП, а именно:

1. Факт утилизации не признается на основании отказа представителями Росприроднадзора считать произведенную продукцию таковой и с учетом классификации ее в качестве иного вида отхода. Это происходит, например, тогда, когда при утилизации отхода ФККО 48252111524 «пылесос, утративший потребительские свойства» компания получает продукцию в виде «металлов черных вторичных» (соответствующую ГОСТ 2787-75). При этом факт утилизации не признается по причине того, что металлы черные вторичные со стороны Росприроднадзора приравниваются к другому виду отходов, например, 46100000000 «лом и отходы черных металлов незагрязненные».

2. Факт утилизации не признается на основании используемых способов обращения с отходами (т.е., способы обращения с отходами классифицируется представителями Росприроднадзора как обработка, а не утилизация отходов).

По первому примеру, считать ли металлы черные вторичные продукцией, соответствующей нормативно-техническому документу ГОСТ 2787-75 или отходом по коду ФККО 46100000000, в каждом конкретном случае представителями Росприроднадзора и судами принимаются противоречащие решения. Поводом к этому служат рассмотренные в начале данного раздела терминологические нюансы. В этой связи, считаем важным отметить значительный объем действующих подзаконных актов, которые в рамках одного определения могут соответствовать категории «отход» Закона № 89-ФЗ и «продукция» Федерального закона № 184-ФЗ или наоборот противоречить обеим названным категориям. Так, например, согласно ГОСТ 54098–2010, к вторичным материальным ресурсам (в частности, к упомянутым выше металлам черным вторичным) одновременно относятся:

- продукция первичной (предварительной) переработки *отходов*, соответствующая требованиям определенных нормативных (ГОСТ, ГОСТ Р, СТО) и/или технических (ТУ, ТО) документов;
- отходы производства и потребления, которые в перспективе (потенциально) или сразу (актуально) пригодны для использования в промышленном производстве для получения сырья, изделий и/или энергии<sup>21</sup>.

В вопросе отнесения тех или иных способов обращения с отходами к обработке или утилизации, также отметим, что согласно ст. 9 Закона № 89-ФЗ данные виды деятельности с отходами 1-4 классов опасности подлежат обязательному лицензированию. Во всех проанализированных делах спорное обращение с отходом (обработка или утилизация) осуществляли организации, имеющие лицензии на утилизацию данных видов отходов, выданную тем же Росприроднадзором на основании предшествующего подтверждения наличия достаточного оборудования для осуществления данного вида деятельности.

Также в этой связи необходимо упомянуть позицию Минприроды России, которая была изложена в проекте «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ID проекта 02/04/11-20/00110705 на сайте на портале regulation.gov.ru). Данные изменения предполагают введение понятий «вторичные материальные ресурсы» как «виды отходов, которые или компоненты которых могут быть вовлечены в хозяйственный оборот и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства».

Подобная позиция в случае ее введения в Закон № 89-ФЗ приведет к невозможности применения термина «утилизация» к составным отходам, например, таким как электроника. Поясним на примере. В случае проведения утилизации оргтехники производится извлечение и возвращение в производственный цикл вторичных черных и цветных металлов, а также пластиков. При этом, применение к таким видам «продукции» понятия «вторичный материальный ресурс» в категории «отход» автоматически означает, что данные операции могут быть охарактеризованы исключительно как «обработка». Что касается термина «утилизация», то он может быть применим только к самим вторичным черным металлам или пластикам при проведении операции по производству готовых изделий из них. Таким образом, подобная позиция Минприроды России в случае ее внедрения в законодательство сделает невозможным проведение утилизации «составных» отходов (например, оргтехники, автомобильных шин и др.). Поэтому производители и импортеры продукции, компании-утилизаторы вынужденно действуют в условиях правовой неопределенности с высокими рисками экономических потерь и наступления ответственности за несоблюдение норм природоохранного законодательства.

В связи с неоднозначной трактовкой в отечественных нормативно-правовых актах вопросов отнесения используемых технологий к категории утилизации, а также производимых вторичных материалов к категории продукции, помимо действующей нормативно-технической

---

<sup>21</sup> ГОСТ Р 54098-2010 «РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЕ. ВТОРИЧНЫЕ МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ. Термины и определения».

документацией, бизнес вынуждено прибегает к разработке и утверждению в установленном порядке дополнительных добровольных видов нормативно-технической документации. Так, согласно требованиям Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», организации вправе разрабатывать и утверждать стандарты организаций на производимую продукцию, в том числе на побочную продукцию, образующуюся при производстве основной продукции.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», стандарты организаций относятся к документам по стандартизации, разрабатываемым для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, и являются частью национальной системы стандартизации. В соответствии со ст. 14 данного закона, стандарты организаций разрабатываются в том числе, в виде технических условий.

### **1.1.3. Оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере организации эффективной деятельности в сфере сбора отходов производства, а также их переработки**

Многие виды отходов производства относительно легко поддаются утилизации в силу их однородного состава, в отличие от твердых коммунальных отходов (ТКО). В сравнении с обращением с ТКО и отходами от использования товаров, сфера отходов производства является более прослеживаемой и поддающейся учету в силу отработанной десятилетиями структуры ведения учета отходов на производстве, а также в силу налаженной системы составления и предоставления сведений об образовании отходов на производстве, об их передаче на обработку, утилизацию, обезвреживание и/или размещение. Однако, в сфере нормативно-правового регулирования обращения с отходами производства, безусловно, существует ряд проблем

Как было отмечено в п.1.1 настоящего отчета, в целом законодательство в области обращения с отходами проработано достаточно глубоко и во многом обеспечивает достижение заявленных целей применительно к отходам производства в сравнении с ситуацией, сложившейся в сфере обращения с отходами потребления. Так, в рамках действующего регулирования определена ответственность ЮЛ и ИП в области учета и отчетности по образующимся отходам и по дальнейшим путям обращения с ними; урегулирован порядок отнесения отходов к классам опасности и паспортизации опасных отходов; установлены требования по лицензированию деятельности в области сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов 1-4 классов опасности; реализован принцип «загрязнитель платит» в виде платы за размещение отходов.

Однако в рамках настоящего исследования необходимо обозначить ряд важных проблем регулирования обращения с отходами производства, которые в том числе усложняют деятельность организаций занимающихся обращением, как с отходами производства, так и с отходами потребления. Среди подобных проблем следует назвать следующие:

- частые изменения, противоречия и дублирование информации в формах учета отходов, отчетности и статистики в области обращения с отходами;
- отсутствие упрощенного порядка вовлечения побочных продуктов в производственный цикл;
- обязанность заключения договора с региональным оператором в части обращения с ТКО;
- проблемы недостаточно четкой и обоснованной регламентации обеспечения безопасного накопления отходов производства.

Рассмотрим в деталях каждую из упомянутых нами проблем.

**Частые изменения, противоречия и дублирование информации в формах учета отходов, отчетности и статистики в области обращения с отходами.** Для ведения учета и отчетности в области обращения с отходами юридические лица и индивидуальные

предприниматели обязаны вести целый ряд форм, содержащих дублирующую информацию в части сбора и переработки (утилизации) отходов, например:

1. данные учета в области обращения с отходами;
2. форма 2-ТП (отходы);
3. сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления за отчетный год Отчета по организации и результатам ПЭК;
4. отчет в региональный кадастр отходов;
5. расчет платы за Декларацию о плате за негативное воздействие на окружающую среду;
6. отчетность в области обращения с отходами для субъектов МСП.

Анализ дублирующих и противоречащих друг другу форм отчетности приведен в Таблице 1.1.3.1. А

**Таблица 1.1.3.1. Анализ дублирования и противоречий форм учета и отчетности, установленных в РФ**

№	Название отчетности	Информация в части переработки отходов	В какой орган предоставляется	НПА
1.	Данные учета в области обращения с отходами	масса «использованных» отходов (с 2021г. обработанных и/или утилизированных)	Росприроднадзор (для подтверждения РОП)	Приказ Минприроды России от 08.12.2020 г. № 1028 Ранее - Приказ Минприроды от 1 сентября 201 г. № 721 (с введенным изменением от 25 июня 2014 г.)
2.	Сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления за отчетный год Отчета по организации и результатам ПЭК	Масса «утилизированных» отходов («обработанных» - графа отсутствует)	Росприроднадзор	Таблица 4.2. Приказа Минприроды от 14.07.2018 г. № 261
3.	Расчет суммы платы за размещение отходов производства (Раздел 3. Декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду)	Масса «утилизированных» отходов («обработанных» - графа отсутствует)	Росприроднадзор	Приказ Минприроды России от 10.12.2020 г. № 1043 Ранее - Приказ Минприроды России от 09.01.2017 г. № 3 (ред. от 30.12.2019 г.)
4.	Отчет в региональный кадастр отходов	Масса «использованных» отходов («обработанных» - графа отсутствует,	Правительство субъекта РФ, далее сведения в Минприроды	Устанавливается субъектами РФ, например, Распоряжение Комитета по



		имеется графа «транспортированных, который нет нигде более)		благоустройству Правительства Санкт-Петербурга от 15 марта 2013 г. № 36-р, Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.04.2021 г. № 188
5.	Отчетность в области обращения с отходами для субъектов МСП	Масса использованных отходов («обработанных» - графа отсутствует)	Росприроднадзор	Приказ Минприроды РФ от 16.02.2010 г. № 30 (с изм. от 09.12.2010 г., от 18.10.2018 г.) (утратил силу в 2021 г.)

Как видно из Таблицы в период с 1 сентября 2011 по 31 декабря 2020 г. в части организации первичного учета отходов производства и потребления для организаций действовал Приказ Минприроды от 1 сентября 2011 г. № 721 (с введенным изменением от 25 июня 2014 г.). В установленных им формах учета предписывалось внесение данных по переработанным отходам в графу «использование», а также не было установлено граф, фиксирующих направление отходов на обработку. В тот же период предприятиям предписывалось на основании этих данных ежегодно представлять отчет по форме статистического наблюдения «2ТП отходы», согласно Приказу Росстата от 12.12.2019 г. № 766, в котором отсутствовала графа «использование», а присутствовали графы «обработано отходов» и «утилизировано отходов». В то же время, согласно Приказу Минприроды РФ от 16.02.2010 г. № 30 (с изменениями от 09.12.2010 г., а затем с изменениями от 18.10.2018 г.), предприятия, относящиеся к категории МСП обязаны были подавать в Росприроднадзор отчетность, содержащую дублирующие сведения, в которой также отсутствовала графы «утилизация» и «обработка», а имелась графа «использование».

Также в части реализации ст. 20. Федерального Закона № 89-ФЗ (Государственный кадастр отходов) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации ведут региональные кадастры отходов для чего на региональном уровне вводят для органов местного самоуправления, ЮЛ и ИП обязанность по предоставлению отчетности для его ведения. Например, в г. Санкт-Петербург предоставление отчетности установлено Распоряжением Комитета по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга от 15 марта 2013 г. № 36-р, в соответствии с которым юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, должны предоставлять сведения по «использованию» (графы «обработка» и «утилизация» отсутствуют по настоящий момент) и «транспортированию» отходов. При этом графы об использовании и транспортировании отходов не предусмотрены формами учета и отчетности установленными на федеральном уровне.

Таким образом, вызывает сомнение эффективность выстроенной в Российской Федерации системы учета и отчетности, так как юридические лица и индивидуальные предприниматели вынужденно подают одну и ту же информацию о переработке отходов (или их использовании, обработке и/или утилизации) в различных формах отчетности, которые в конечном итоге направляются одним и тем же получателям в лице Росприроднадзора и Минприроды РФ. При этом многие формы отчетности используют различную терминологию, (например, «утилизировано» или «использовано»), ряд форм не включает позиции «обработано» и т.д. Все

это приводит к путанице при внесении тех или иных сведений в различные графы отчетности при том, что за подачу некорректной информации установлена административная ответственность.

Данная проблема имеет следствием увеличение числа технических ошибок в учете и отчетности с потенциальными последствиями для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в виде рисков непризнания отчетности по утилизации отходов и наложении со стороны Росприроднадзора штрафных санкций. Из-за этого у организаций снижается мотивация к участию в деятельности по переработке отходов. С позиции снижения рисков штрафных санкций бизнесу часто надежнее передать отходы на размещение.

**Отсутствие упрощенного порядка вовлечения побочных продуктов в производственный цикл.** Одной из проблем является отсутствие в законодательстве РФ об отходах производства и потребления терминов «побочный продукт». Этот термин актуален для определения упрощенного порядка обращения с отходами, если по своим свойствам они принципиально не отличаются от используемого сырья и могут быть вовлечены в производственный цикл в рамках стандартной технологии производства. В настоящий момент на базе действующего законодательства подобные операции согласно ст. 9 Закона № 89-ФЗ и подпункту 74 п.1 ст.17 Закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ подлежат лицензированию как деятельность по утилизации отходов I - IV класса опасности. Равным образом, действующим законодательством требуется паспортизации таких веществ в качестве отходов, внесения их в данные учета и отчетности в области обращения с отходами, несмотря на то, что данная деятельность для предприятий является стандартным технологическим процессом, а сами вещества учитываются в качестве сырья в рамках материального баланса предприятий.

На практике территориальные управления Росприроднадзора регулярно прибегают к административным наказаниям при повторном использовании побочных продуктов (например, различного рода просыпей и пыли, возвращаемых в производство), обосновывая это тем, что подобная деятельность в рамках Федерального Закона № 89-ФЗ является утилизацией отходов I - IV класса опасности и требует лицензирования. Рассмотрим один из подобных примеров. Арбитражным судом Челябинской области 19.12.2016 было вынесено решение . по делу № А76-25362/2016. . Дело слушалось по заявлению Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области (административный орган) к АО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (Общество) о привлечении к административной ответственности. Административный орган обратился в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением о привлечении Общества к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст.14.1 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна). Обращаясь с требованием о привлечении общества к административной ответственности административный орган ссылался на осуществление ответчиком предпринимательской деятельности по утилизации отходов III кл. опасности «Пыль газоочисток марганцевых сплавов» (код по ФККО 35132000000).

Ответчиком требования были отклонены, ссылаясь на представленную технологическую документацию, из которой следует вывод о том, что улавливаемая газоочистными сооружениями пыль марганцевых сплавов является продукцией, получаемой в результате применяемой обществом технологии выплавки марганцевых сплавов. В подтверждение своих возражений, в частности того, что пыль марганцевых сплавов не является отходом, а представляет собой сырье, используемое в производстве, ответчик сослался, в том числе, на регламент единого технологического процесса производства марганцевых сплавов (взамен регламента от 03.12.2013), утвержденный 15 июля 2016, на технические условия ТУ 14-139-191-2008 «Пыль сухих газоочисток от производства марганцевых сплавов» и на наличие каталожного листа на указанную продукцию (рег.№013326). Представитель общества ссылался также на тот факт, что общество в процессе производства марганцевых сплавов использует в качестве сырья пыль марганцевых сплавов, улавливаемую фильтрами газоочистных сооружений.

При таких обстоятельствах, суд согласился с доводом АО «ЧЭМК» о наличии у общества необходимой технологической документации, определяющей, что пыль сухих газоочисток от производства марганцевых сплавов является продукцией и товаром, обладающим потребительскими свойствами. В соответствии с представленной АО «ЧЭМК» технологической документацией, пыль газоочисток является продукцией, получаемой в результате применяемой в АО «ЧЭМК» технологии выплавки марганцевых сплавов. Технология производства ферросиликомарганца не была предметом расследования административного органа, процесс (технология) образования пыли сухих газоочисток заявителем не исследовался. Вывод об осуществлении спорной предпринимательской деятельности был сделан заявителем без учета мнения лиц, обладающих специальными познаниями и технологии производства ферросплавов, т.е. без заключения экспертов. Суд пришел к выводу, что без осуществления анализа применяемой АО «ЧЭМК» технологии, без заключения эксперта, либо иных документальных или вещественных доказательств суду невозможно однозначно сделать вывод, что при производстве ферросиликомарганца образовывается отход «пыль газоочисток марганцевых сплавов III класса опасности» путем удаления через две ступени очистки (1-ая ступень - циклоны, 2-ая ступень - рукавные фильтры) и попадания в бункер рукавных фильтров и утилизируется АО «ЧЭМК» при изготовлении марганецсодержащих брикетов.

Руководствуясь АПК РФ, арбитражный суд решил в удовлетворении требований о привлечении Акционерного общества «Челябинский электрометаллургический комбинат» к административной ответственности, предусмотренной частью 2 ст. 14.1 КоАП РФ отказать

В рассмотренном примере промышленному предприятию удалось отстоять свою позицию о том, что деятельность по использованию собранной пыли сырьевых компонентов не является утилизацией отходов, а является частью основного технологического процесса. Обоснование такой позиции было достигнуто путем выполнения целого комплекса дополнительных формальных мероприятий, потребовавших разработки нормативно-технической документации (технических условий) на возвращаемые в производство улавливаемые потоки сырья (побочной продукции) и предполагавших подтверждение соответствия этого сырья в качестве продукции. Необходимость принятия подобных мероприятий в совокупности с рисками получения предписаний со стороны контрольных органов приводит зачастую к отказу организаций от принятия мер по вовлечению побочной продукции в производство, и к направлению ее на размещение в качестве отходов производства.

В качестве позитивного примера подобного регулирования за рубежом можно привести Закон Федеративной Республики Германии об экономике замкнутого цикла при обращении с отходами от 24.02.2012 г. (действующая редакция), который вводит понятие «побочный продукт». Согласно норме данного закона, вещество или предмет, образующийся в процессе производства, но не являющийся его целью, может рассматриваться как побочный продукт, а не отход в том случае если:

- обеспечено его повторное использование;
- для этого не требуется дальнейшая предварительная обработка, выходящая за рамки стандартного производственного процесса;
- такое вещество или предмет образуются как неотъемлемая часть производственного процесса;
- дальнейшее его использование является законным, то есть, если вещество или предмет с отвечает всем требованиям к продукции, к охране окружающей среды и санитарным правилам, применимым в рамках его соответствующего использования, и в целом не приводит к негативным воздействиям на здоровье человека и окружающую среду выше установленных нормативов.

**Обязательство заключения договора с региональным оператором в части обращения с ТК.** Введенное в п. 4 ст. 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ требование об обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заключать договоры на обращение с

ТКО исключительно с региональным оператором привело к ситуации, когда доля отходов, направляемых на обработку и утилизацию от организаций и предприятий, снизилась в силу невозможности продолжения сотрудничества с компаниями, обеспечивающими сортировку отходов для извлечения фракций для утилизации. Организации вынуждено перешли на размещение ТКО по договорам, заключаемым с региональным оператором, определенным в субъекте РФ.

Другим следствием монополизации рынка обращения с ТКО, закреплённой в Федеральном законе № 89-ФЗ, явился рост расходов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на обращение со смешанными отходами в силу того, что стоимость утилизации отходов является более низкой в сравнении с размещением отходов. Утилизация отходов открывает перспективы извлечения дополнительной прибыли от вовлечения вторичных ресурсов в производственный оборот. Также при переходе на оплату тарифов, устанавливаемых региональным оператором, в них была включена плата за размещение ТКО (ст. 23 Федерального Закона 89-ФЗ), которая не вносилась юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в случае прежней утилизации смешанных отходов.

**Проблемы недостаточно четкой и обоснованной регламентации обеспечения безопасного накопления отходов производства.** Согласно требованиям ст. 13.4 Федерального закона от 24.06.1998. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, которые должны соответствовать требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства РФ. Как устанавливает п.4 ст. 14 Федерального закона 89-ФЗ, при обращении с группами однородных отходов I-V классов опасности должны соблюдаться требования, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды. При этом, несмотря на длительный период действия упомянутого федерального закона, требования до сегодняшнего момента установлены не были, что приводит к сложностям в организации единых подходов к накоплению отходов (в том числе раздельному).

В рамках регулирования в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения установлен ряд нормативно-правовых актов, среди которых:

- Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 3 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий».

Таким образом, на настоящий момент в установленном порядке на федеральном уровне не приняты единые требования в рамках природоохранного регулирования в части организации и оборудования мест временного раздельного накопления отходов по видам. В результате инфраструктура обращения с отходами предприятий не позволяет обеспечить:

- их раздельное накопление по классам и видам для возможности дальнейшего приема на утилизацию (как правило, отходы производства содержат меньше компонентов и не содержат остатков пищи в своем составе сравнении с ТКО, что при условии наличия установленных требований по организации юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями их раздельного накопления по видам с целью обеспечения возможности утилизации может сформировать регулярный поток незагрязненных однородных отходов, содержащих вторичное сырье);

- сохранение свойств отходов в период накопления для их возможной последующей утилизации (например, в отсутствие защиты от осадков отходы макулатуры могут стать непригодными для утилизации);

- предотвращение загрязнения окружающей среды в местах использования отходов (в условиях защиты от осадков в сочетании с отсутствием обваловки многие сыпучие, жидкие и растворимые отходы под воздействием осадков приводят к загрязнению окружающих почв и грунтовых вод).

## **1.2. Оценка результативности деятельности федеральных и региональных<sup>22</sup> исполнительных органов власти и органов местного самоуправления по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год**

### **1.2.1. Оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы**

Согласно ст. 3 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее Закон № 7-ФЗ) к основным принципам охраны окружающей среды относится принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Кроме того, Конституционный Суд РФ в своих Постановлениях от 05.03.2013 г. № 5-П и 02.06.2015 г. № 12-П указал, что публичная власть несет конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды. Исходя из указанных законодательных и правоприменительных тенденций, формируется подход к оценке деятельности публичной власти в лице федеральных органов исполнительной власти по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления.

Федеральные органы исполнительной власти (далее - ФОИВ) в части реализации полномочий в сфере организации сбора и переработки отходов производства и потребления в основном выступают в качестве регулятора, выпускающего подзаконные нормативно-правовые акты и контролирующего их исполнение. В связи с этим основная оценка результатов этой деятельности, а именно законодательной базы в рассматриваемой сфере, выполнена в разделе 1.1 настоящего ЭАИ.

Вместе с тем, в Отчете Счетной палаты<sup>23</sup>, уже проанализирована деятельность ФОИВ, связанная с непосредственной реализацией государственной политики в сфере обращения с ТКО, в том числе приведены сведения о существующих проблемах, неэффективной деятельности и потенциальных рисках. На наш, взгляд абсолютно все отмеченные Счетной палатой пробелы в сфере обращения с ТКО являются релевантными и для ОИТ, так как по сути это части общего порядка обращения с отходами потребления, действующего на настоящий момент.

### **1.2.2. Оценка результативности региональных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части сбора отходов производства потребления, а также их переработки**

Полномочия субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами определены ст. 6 Федерального закона № 89-ФЗ. За период 2015-2020 гг. в перечне данных полномочий значительных изменений не происходило. Таким образом можно проводить оценку

---

<sup>22</sup> Не менее 5 (пяти) субъектов РФ по согласованию с Заказчиком.

<sup>23</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения 13.09.2021

результативности региональных исполнительных органов власти, ориентируясь на требования, действующие в настоящий момент.

Анализ полномочий субъектов Российской Федерации в части сбора отходов производства потребления, а также их переработки приведен в таблице 1.2.2.1

**Таблица 1.2.2.1 Анализ полномочий субъектов Российской Федерации в части сбора отходов производства потребления, а также их переработки**

№	Полномочие	Влияние на эффективность сбора и переработки	Пояснение
1	Проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении деятельности в области обращения с отходами;	Не оказывает влияния	По опыту деятельности рассматриваемых далее РОИВ субъектов РФ данное полномочие предусматривает лишь действия, связанные с уменьшением существующих или потенциальных экологических рисков в отношении объектов размещения отходов (как санкционированных, так и несанкционированных)
2	Разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;	Оказывает прямое влияние	Региональная программа должна содержать целевые показатели, мероприятия по их достижению и, информацию об источниках финансового обеспечения мероприятий, которые должны приводить к стимулированию утилизации (переработки) отходов
3	Участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;	Оказывает прямое влияние	Региональный компонент при реализации Национальных проектов (их название)
4	Принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;	Оказывает прямое влияние	Описывает условия и задачи, которые должны выполняться региональным оператором на протяжении его деятельности в статусе регионального оператора
5	Участие в организации обеспечения доступа к информации в области обращения с отходами;	Оказывает косвенное влияние	Доступность информации в области обращения с отходами позволяет формировать доверие населения и иных заинтересованных лиц. Это эффективный инструмент стимулирования вовлечения образователей отходов в процесс процессы раздельного сбора и переработки вторсырья.
6	Установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего	Не оказывает влияния	Установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещения предусмотрено только для объектов I и II категории по степени негативного воздействия на окружающую среду и соответственно данное полномочие имеет ограниченный круг лиц, на которые распространяется государственное регулирование.

	предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору);		Существующая практика установления лимитов на размещение отходов не стимулирует перехода к их утилизации (переработке).
7	Осуществление приема отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору);	Не оказывает влияния	Отчетность подается респондентами в уведомительном порядке и не приводит к стимулированию утилизации (переработки), кроме того - данное полномочие имеет ограниченный круг лиц, на которых распространяется государственное регулирование.
8	Установление порядка ведения регионального кадастра отходов;	Оказывает прямое влияние	Региональный кадастр позволяет сформировать и поддерживать актуальную базу данных об обращении с отходами, в том числе собирать сведения об объектах обработки и утилизации отходов (ТКО и производственных отходов) и принимать обоснованные решения на основе данной информации
8	Определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения;	Оказывает прямое влияние	Сокращение ТКО предназначенных для захоронения может быть достигнуто в том числе и путем развития отрасли утилизации (переработки) отходов. Наличие программы мероприятий позволяет осуществлять стратегическое планирование, в том числе определять источники финансового обеспечения и включать мероприятия в гос.программы для исполнения РОИВ СФ
9	Утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Оказывает косвенное влияние	Тарифное регулирование распространяется только на обращение с ТКО (обработка, обезвреживание и захоронение) и не распространяется на утилизацию, а также обращение с иными отходами, кроме ТКО.
10	Утверждение инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Оказывает косвенное влияние	Инвестиционные программы в области обращения с ТКО распространяются только на организации, осуществляющие регулируемые <b>виды</b> деятельности по обращению с ТКО (обработку, обезвреживание, захоронение). РОИВ СФ могут при согласовании корректировать плановые значения показателей эффективности объектов обработки
11	Утверждение производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Оказывает косвенное влияние	Производственные программы в области обращения с ТКО распространяются только на операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющих <b>регулируемые виды</b>



			деятельности по обращению с ТКО (обработку, обезвреживание, захоронение). РОИВ СФ могут при согласовании корректировать показатели эффективности работы объектов обработки (доля ТКО, направляемых на утилизацию, в массе ТКО, принятых на обработку)
12	Установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов;	Оказывает косвенное влияние	Нормативы накопления ТКО учитываются в основном при разработке территориальных схем и определении условий работы региональных операторов и влияют в основном на размер платы за обращение ТКО, если эта плата исчисляется по нормативам.
13	Организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов;	Оказывает прямое влияние	В данное полномочие входят любые действия, направленные на организацию деятельности по обращению с отходами в СФ, не противоречащие полномочиям Российской Федерации и ОМСУ в данной сфере.
14	Утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления);	Оказывает прямое влияние	Порядок накопления ТКО может предусматривать раздельное накопление отходов, таким образом формируя условия для получения более однородных потоков отходов (вторсырья, пищевых отходов и других категорий), которые могут быть эффективно переработаны
15	Регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора;	Оказывает прямое влияние	Возможно установление существенных условий к деятельности регионального оператора (в том числе контроль, меры ответственности), включающие требования к качеству раздельного накопления, предоставление информации о количестве собранных через систему раздельного накопления отходов, эффективность их обработки и др.
16	Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами;	Оказывает прямое влияние	Территориальная схема обращения с отходами является базовым документом по планированию деятельности по обращению с отходами производства и потребления (в т.ч. и ТКО) в СФ
17	Утверждение методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору	Не оказывает влияния	Установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещения предусмотрено только для объектов I и II категории по степени негативного воздействия на окружающую среду и соответственно данное полномочие имеет ограниченный круг лиц, на которые распространяется государственное регулирование. Существующая практика установления лимитов на размещение отходов не стимулирует перехода к их утилизации (переработке).

В дальнейшем анализе среди всего перечня полномочий субъекта федерации в сфере сбора и переработки отходов выделим те, которые оказывают непосредственное и косвенное влияние на конечный результат, то есть способствуют развитию переработки отходов производства и потребления и повторному использованию материалов.

Для решения задачи по оценке эффективности реализации полномочий РОИВ субъектов РФ на базе анализа действующего законодательства экспертной группой был разработан перечень критериев, используемых для оценки эффективности реализации полномочий РОИВ субъектов РФ, который приведен в таблице 1.2.2.2.

**Таблица 1.2.2.2 Перечень критериев, используемых для оценки эффективности реализации полномочий РОИВ субъектов РФ**

№	Наименование полномочия	Федеральные нормативные правовые акты, регулирующие данное полномочие	Критерии для оценки
1.	Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами;	Постановление Правительства РФ от 22.09.2018г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем»	Наличие утвержденной территориальной схемы обращения с отходами и соответствие её содержания требованиям нормативных правовых актов; соответствие содержания территориальной схемы целям по развитию переработки отходов, в т.ч. <ul style="list-style-type: none"> <li>- указание мест раздельного накопления отходов и программы по их развитию;</li> <li>- указание пунктов приема вторсырья и опасных отходов у населения и юридических лиц и программы по их развитию;</li> <li>- взаимосвязанность вышеуказанных пунктов с целевыми показателями территориальной схемы;</li> <li>- информация о морфологическом составе ТКО;</li> <li>- земельные участки, предполагаемые для размещения объектов утилизации конкретных видов отходов производства и потребления.</li> </ul>
2.	Разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;	Ст. 13.2. Федерального Закона № 89-ФЗ	Наличие утвержденной региональной программы в области обращения с отходами; соответствие содержания региональной программы требованиям нормативных правовых актов; соответствие содержания региональной программы целям по развитию переработки отходов.
3.	Участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;	Не урегулировано	Наличие паспорта регионального проекта в рамках исполнения национального проекта «Экология» (федеральных проектов «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I - II классов опасности»); Наличие отчетов о реализации регионального проекта и соответствие достигнутых показателей запланированным.

4.	Принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;	Регулируется нормами регионального законодательства	Наличие принятых региональных нормативных правовых актов, разграничивающих полномочия отдельных участников в сфере обращения с отходами; наличие нормативных правовых актов, регулирующих деятельность регионального оператора, в т.ч. определение критериев эффективности его работы и его ответственности.
5.	Участие в организации обеспечения доступа к информации в области обращения с отходами;	Не урегулировано	Наличие доступной информации в виде отчетов на сайтах ИОГВ субъектов РФ о количестве отходов (образующихся, переданных на обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение), в том числе отдельно - по ТКО; наличие реестра организаций, принимающих отходы на обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение в территориальной схеме; обеспечение доступа к информации из регионального кадастра отходов
6.	Установление порядка ведения регионального кадастра отходов;	Не урегулировано	Наличие порядка ведения регионального кадастра отходов и осуществление функции по ведению кадастра РОИВ субъектов РФ
7.	Определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения;	Не урегулировано	Наличие в принятой программе социально-экономического развития СФ прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения.
8.	Утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 г. № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» и принятые на его основе региональные акты – например, Приказ ФАС России от 21.11.2016 г. № 638/16 (ред. от 14.09.2020 г.) «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых	Наличие утвержденных предельных тарифов для каждой технологической зоны, выделенной в территориальной схеме

		тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами»	
9.	Утверждение инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 г. № 424 (ред. от 18.03.2021г.) «Об утверждении порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ»	Наличие утвержденных инвестиционных программ
10.	Утверждение производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;	Постановление Правительства РФ от 16.05.2016 г. № 424 (см. выше)	Наличие разработанных и утвержденных производственных программ для каждого регионального оператора в его технологической зоне
11.	Установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов;	Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 г. № 269 (ред. от 15.09.2018 г.) «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов»	Наличие утвержденных нормативов накопления; регулярный пересмотр нормативов накопления, в т.ч. по отдельным муниципальным образованиям и технологическим зонам и/или по отдельным категориям отходов.

12.	Организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов;		Наличие мероприятий, направленных на сбор и переработку отходов, в т.ч. ТКО в Государственных программах субъекта федерации; наличие отчетов о реализации запланированных госпрограммой мероприятий; увеличение доли отходов, в т.ч. ТКО, направленных на обработку и утилизацию по данным о фактическом количестве обработанных и утилизированных отходов в СФ
13.	Утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления);	Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1156 (ред. от 18.03.2021 г.) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641»	Наличие утвержденного порядка накопления ТКО, включающего в себя положения по разделному накоплению отходов
14.	Регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора;	Не урегулировано	Наличие утвержденных нормативных правовых актов, соглашений и иной документации, регулирующей деятельность региональных операторов в части: <ul style="list-style-type: none"> <li>- раскрытия информации о количестве собранных, обработанных, направленных на утилизацию ТКО и вторичного сырья, выделенного из ТКО после обработки</li> </ul>

### 1.2.3. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Приморского края по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год

**Территориальная схема по обращению с отходами, в том числе с ТКО.** В 2016 г. в рамках государственной программы Приморского края «Охрана окружающей среды Приморского края» на 2013-2020 гг. была разработана территориальная схема обращения с отходами в Приморском крае, в том числе с твердыми коммунальными отходами (утверждена приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 03.10.2016 г. № 246), а также разработана электронная модель территориальной схемы, которая интегрирована с информационной системой «Инфраструктура пространственных данных Приморского края». Территориальная схема Приморского края была переработана в 2018 г. и утверждена Приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 25.02.2019 № 37-01-09/38 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами в Приморском крае» (<https://docs.cntd.ru/document/553236174>, дата обращения: 17.09.2021), в ред. от 12.07.2021.

По содержанию Территориальная схема Приморского края не полностью соответствует требованиям Постановления Правительства РФ от 22.09.2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем». Несоответствия выявлены в вопросах установления перспективных целевых показателей, не обозначены организованные места накопления ТКО, а также в неурегулированности понятийного аппарата, применяемого региональным законодателем.

В Территориальной схеме Приморского края указано, что целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов (в том числе на период с 2015 по 2020 гг.) были установлены ранее:

1) в рамках Государственной программы «Охрана окружающей среды РФ», утвержденной постановлением Правительства от 15.04.2014 года № 326 на период 2016 – 2020 гг.

Показатели:

а) доля обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образующихся отходов I-IV класса опасности (где в качестве цели на 2016-2020 гг. установлено 65%, но далее, по отдельным годам фигурируют показатели от 40,5 до 42%).

б) объем образованных отходов I-IV класса опасности по отношению к 2007 г. (где значение целевого показателя постепенно увеличивается от 40 до 48,3%).

2) В рамках Государственной программы Приморского края «Охрана окружающей среды Приморского края», утвержденной постановлением Администрации Приморского края от 27.12.2019 № 940-па, также установлен показатель:

а) доля использованных, обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся отходов в процессе производства и потребления, с целевым уровнем на 2016-2020 гг. 12,04%.

Также в качестве предлагаемых перспективных целевых показателей в Приморском крае указаны:

а) доля обезвреженных и утилизированных отходов в общем количестве образованных отходов I – V классов опасности (процентов) с 2018 по 2020 г. соответственно по годам составляет 12,64%, 12,94%, 13,24%.

б) доля обезвреженных твердых коммунальных отходов в общем количестве образованных твердых коммунальных отходов (в процентах) за 2018 г. - 5,4%, за 2019 - 5,4%, за 2020 г. 28,4%.

в) доля утилизированных твердых коммунальных отходов в общем количестве образованных твердых коммунальных отходов (в процентах) за 2018 г. - 3%, 2019 - 4%, 2020 - 5%.

г) доля обработанных твердых коммунальных отходов в общем количестве образованных твердых коммунальных отходов (в процентах) – «\_» (примечание авторов: в документе не указаны статистические показатели).

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- В различных программных документах, регламентирующих цели по обращению с отходами в Приморском крае, использованы разные виды показателей.
- Объединение в один параметр доли обезвреженных и утилизированных отходов (в общем объеме) не позволяет эффективно управлять развитием отрасли переработки (утилизации) отходов.
- При этом в отношении ТКО приведены отдельные целевые показатели по обезвреживанию, утилизации, обработке и размещению, что является рациональным и хорошим основанием для управления ТКО.
- Из-за серии изменений в понятийном аппарате и требований к содержанию территориальных схем, которые были установлены федеральным законодательством, регулирующим обращение с отходами, невозможно оценить реальный уровень обработки, утилизации и обезвреживания отходов в Приморском крае за 2015 - 2020 годы по показателям Территориальной схемы.

В Территориальной схеме не обозначены организованные места накопления ТКО, информация ограничивается данными о количестве контейнеров в районах, также было указано, что не вся территория обеспечена контейнерными площадками. На сайте регионального оператора Приморского края указано, что оператором начато внедрение раздельного сбора отходов по дуальной системе. Также на сайте отражена информация о пункте приема вторсырья, однако данная информация не отражена в Территориальной схеме.

В Территориальной схеме Приморского края отмечена 61 компания, принимающая от населения вторсырье: отходы пластика, макулатуру, черные и цветные металлы, бытовую технику и другое. Однако отсутствуют данные о количестве собранного вторсырья. Предлагается расширение количества стационарных пунктов сбора вторсырья (создание 39 пунктов), а также возможное использование системы передвижных пунктов приема вторичного сырья. При очевидных достоинствах данного раздела территориальной схемы, не указаны ожидаемые объемы (количество) собираемого вторсырья, что не позволяет увязать их с общими целевыми показателями по утилизации отходов.

В Территориальной схеме приведены ожидаемые результаты от введения в эксплуатацию будущих объектов, включающих этап обработки ТКО, с уровнем извлечения вторсырья 15-20%, и возможным производством топлива из отходов (RDF). Решения по обработке смешанного потока ТКО на мусороперегрузочных станциях, а также полигонах, осуществляющих размещение ТКО, можно считать малоэффективной мерой, которая в том числе в будущем не позволит выходить на более высокие показатели по переработке отходов потребления.

**Региональная программа обращения с отходами Приморского края** разработана в виде проекта и утверждена в составе Территориальной схемы Приморского края (раздел 10) <https://docs.cntd.ru/document/553236174/titles/37AHGPG>, , дата обращения: 17.09.2021). Содержание документа ограничено информацией о конкретных мероприятиях, необходимых для проведения реконструкции и (или) модернизации Комплекса по переработке и утилизации ТБО в г. Владивостоке по ул. Холмистая, 1, что не полностью соответствует требованиям статьи 13.2. Закона 89-ФЗ «Требования к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами». В частности, в исследуемой Территориальной схеме не приведен перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, с указанием ожидаемых результатов в натуральном и стоимостном выражении, включая экономический эффект от реализации соответствующей программы не установлены сроки проведения указанных мероприятий. Кроме того, согласно п. 2. ст. 13.2 Федерального закона № 89-ФЗ перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, должен содержать мероприятия, направленные на:

- стимулирование строительства объектов, предназначенных для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов;



- софинансирование строительства объектов по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов от использования товаров;
- стимулирование утилизации отходов;
- выявление мест несанкционированного размещения отходов;
- предупреждение причинения вреда окружающей среде при размещении бесхозяйных отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, выявление случаев причинения такого вреда и ликвидацию его последствий;
- обеспечение доступа к информации в сфере обращения с отходами.

Таким образом, разработанный в рамках территориальной схемы проект Региональной программы не позволяет в полной мере реализовать полномочия РОИВ СФ в сфере сбора и переработки отходов.

**Участие Администрации Приморского края в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.** Администрацией Приморского края разработан и утвержден паспорт регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (Приморский край)» в августе 2021 года, следовательно, данный документ не подпадает под период исследования (2015-2020)<sup>24</sup>.

**Принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением.** В Приморском крае приняты следующие региональные нормативные правовые акты:

- Закон Приморского края от 29.06.2009 г. № 447-КЗ «Об отходах производства и потребления в Приморском крае».

Основной предмет регулирования — это полномочия законодательных и исполнительных органов власти Приморского края в области обращения с отходами.

**Участие в организации обеспечения доступа к информации в области обращения с отходами.** Информация о фактическом количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов в Приморском крае представлена в материалах, опубликованных в Докладах об экологической ситуации в Приморском крае в 2015-2020 гг. Иные сведения в области обращения с отходами - отсутствуют, в т.ч. нет сведений о ТКО (фактические данные о количестве образованных, обработанных утилизированных, обезвреженных и захороненных ТКО). На сайте регионального оператора содержится информация о раздельном сборе отходов на территории Приморского края<sup>25</sup>. Запущена установка первой очереди контейнеров для раздельного сбора по дуальной системе. На текущий момент формируется маршрутная карта по Владивостоку, Артёму и Надеждинскому району для установки контейнеров (карта контейнеров расположена на сайте<sup>26</sup>). На сайте регоператора также содержится информация о постоянном пункте приема вторсырья во Владивостоке. Какой-либо отчетной информации о собранном сырье на сайте нет. Также не указаны организации, которые принимают отходы на переработку.

**Установление порядка ведения регионального кадастра отходов.** Порядок ведения регионального кадастра отходов производства и потребления Приморского края утвержден Постановлением Правительства Приморского края от 24.03.2021 г. № 169 ПП (<https://docs.cntd.ru/document/574667043>, , дата обращения: 17.09.2021). За рассматриваемый период 2015-2020 гг. региональный кадастр в Приморском крае отсутствовал,

<sup>24</sup> [https://primorsky.ru/regionalnye-proekty/ekologiya/%D0%A2%D0%9A%D0%9E\\_2021\\_%D0%A0%D0%A1%D0%9E\\_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD.pdf](https://primorsky.ru/regionalnye-proekty/ekologiya/%D0%A2%D0%9A%D0%9E_2021_%D0%A0%D0%A1%D0%9E_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD.pdf), дата обращения: 17.09.2021

<sup>25</sup> <https://spzv.ru/ekologicheskoe-prosveshhenie/>, дата обращения: 17.09.2021

<sup>26</sup> <https://recyclemap.ru/vladivostok> необходимо указать дату обращения к ссылке, , дата обращения: 17.09.2021

соответственно и сведений о доступности содержащихся в кадастре сведений на сегодняшний момент также не имеется.

**Определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения.** Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2030 года утверждена постановлением Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па (<https://docs.cntd.ru/document/550322279>, , дата обращения: 17.09.2021). В стратегии не содержатся сведения о прогнозных показателях и мероприятиях по сокращению захоронения ТКО.

**Утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами.** Предельный единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами КГУП «Приморский экологический оператор», осуществляющего деятельность на территории Приморского края, на 2020 год утверждены Постановлением Департамента по тарифам Приморского края от 19 декабря 2019 года №65/18 (<https://docs.cntd.ru/document/561690551>, дата обращения: 17.09.2021).

**Утверждение инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами.** Инвестиционные программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами в открытых источниках не обнаружены.

**Утверждение производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами.** На территории Приморского края утверждены следующие производственные программы в области обращения с отходами:

- Производственная программа для ООО «Хозяин», осуществляющего деятельность на территории Кировского муниципального района Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/1 (редакция 22 октября 2020 года, <https://docs.cntd.ru/document/550258202>, дата обращения 17.09.2021).

Производственная программа для ООО «Бумеранг», осуществляющего деятельность на территории Уссурийского городского округа Приморского края, утверждена Постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/2 (редакция 28 ноября 2019 года, <https://docs.cntd.ru/document/550258203>, дата обращения 17.09.2021). Доля твердых коммунальных отходов, направляемых на утилизацию, в массе твердых коммунальных отходов, принятых на обработку - 30%.

- Производственная программа для ООО «Эко Пост», осуществляющего деятельность на территории Партизанского муниципального района Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/3 (редакция 20 марта 2019 года, <https://docs.cntd.ru/document/550258204>, , дата обращения 17.09.2021)

- Производственная программа для ООО «Лидер», осуществляющего деятельность на территории Арсеньевского городского округа Приморского края утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/4 (<https://docs.cntd.ru/document/550258225>, дата обращения: 17.09.2021. Редакция 19 ноября 2020).

- Производственная программа для ООО «Рассвет-Эко», осуществляющего деятельность на территории Октябрьского муниципального района Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/5 (<https://docs.cntd.ru/document/550258226>, дата обращения: 17.09.2021, Редакция 26 ноября 2020).

- Производственная программа для МУП «Городское хозяйство» г. Партизанск, осуществляющего деятельность на территории Партизанского городского округа Приморского края», утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/9 (<https://docs.cntd.ru/document/550258227>, дата обращения: 17.09.2021, Редакция 26 ноября 2020).

- Производственная программа для МУП «Коммунальный комплекс п. Терней», осуществляющего деятельность на территории поселка городского типа Терней Тернейского муниципального округа Приморского края утверждена постановлением Агентства по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/10 (<https://docs.cntd.ru/document/550258250>, дата обращения: 17.09.2021, Редакция: 6 ноября 2020)
- Производственная программа для МУП «Коммунальный комплекс п. Пластун» Тернейского муниципального района, осуществляющего деятельность на территории Пластунского городского поселения Тернейского муниципального района Приморского края утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/11 (<https://docs.cntd.ru/document/550258251>, дата обращения: 17.09.2021, Редакция 14 ноября 2019).
- Производственная программа для ООО «Новое время», осуществляющего деятельность на территории городского округа ЗАТО Фокино Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/12 (<https://docs.cntd.ru/document/550258252>, дата обращения: 17.09.2021, редакция 22 октября 2020).
- Производственная программа для МУП городского округа Большой Камень «Городское хозяйство», осуществляющего деятельность на территории городского округа Большой Камень Приморского края утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/13 (<https://docs.cntd.ru/document/550258253> Редакция 11 ноября 2020).
- Производственная программа для ООО «Капитал», осуществляющего деятельность на территории Спасского муниципального района Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 22 ноября 2018 года № 62/14 (<https://docs.cntd.ru/document/550258254>, дата обращения: 17.09.2021, редакция 15 октября 2020 года)
- Производственная программа для ООО «Базис», осуществляющего деятельность на территории Хасанского муниципального района Приморского края утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 28 ноября 2019 года № 58/3 (<https://docs.cntd.ru/document/561638735>, дата обращения: 17.09.2021, Редакция 19 ноября 2020).
- Производственная программа для КГУП «Приморский экологический оператор», осуществляющего деятельность на территории Владивостокского городского округа Приморского края», утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 29 ноября 2018 года № 64/2 (<https://docs.cntd.ru/document/571016604>, дата обращения: 17.09.2021)
- Производственная программа для МУП города Владивостока «Спецзавод № 1», осуществляющего деятельность на территории Владивостокского городского округа Приморского края, утверждена постановлением департамента по тарифам Приморского края от 29 ноября 2018 года № 64/2 (<https://docs.cntd.ru/document/450377109>, дата обращения: 17.09.2021)
- Производственная программа для потребителей МКП «Районное хозяйственное управление» Партизанского муниципального района, осуществляющего деятельность на территории Партизанского муниципального района Приморского края утверждена Постановлением департамента по Тарифам Приморского края от 28 ноября 2020 года № 58/9 (<https://docs.cntd.ru/document/561638786>, дата обращения: 17.09.2021)
- Производственная программа для потребителей общества с ограниченной ответственностью «Чистый город», осуществляющего деятельность на территории Находкинского городского округа Приморского края утверждена Постановлением Департамента по тарифам Приморского края от 23 января 2019 года №2/3 (<https://docs.cntd.ru/document/550329412> дата обращения: 17.09.2021).
- Производственная программа для КГУП «Приморский экологический оператор» с 01.01.2021г. по 31.12.2023г. утверждена постановлением Агентства по тарифам Приморского края от 26.11.2020г. № 59/8 (<https://docs.cntd.ru/document/571016574> дата обращения: 17.09.2021, Редакция: 18 декабря 2020 года)- установлена доля твердых коммунальных отходов,

направляемых на утилизацию, в массе твердых коммунальных отходов, принятых на обработку - 10%

- Производственная программа для потребителей МУП «Районное хозяйственное управление» Партизанского муниципального района, осуществляющего деятельность на территории Партизанского муниципального района Приморского края, утверждена постановлением агентства по тарифам Приморского края от 26 ноября 2020 года № 59/17 (<https://docs.cntd.ru/document/571016603>, дата обращения: 17.09.2021).

- Производственная программа для КГУП «Приморский экологический оператор», осуществляющего деятельность на территориях муниципальных образований Приморского края, утверждена постановлением агентства по тарифам Приморского края от 18 декабря 2020 года № 66/5 (<https://docs.cntd.ru/document/571061287>, дата обращения: 17.09.2021)

Итого, из 18 производственных программ, лишь 2 содержат плановые показатели, которые стимулируют развитие обработки и утилизации компонентов, извлеченных из смешанных ТКО.

**Установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов.** Нормативы накопления ТКО на территории Приморского края утверждены Приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 4 декабря 2017 года № 365 (Редакция: 12 мая 2021 <https://docs.cntd.ru/document/446598273>, дата обращения: 17.09.2021)

**Организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.** Постановление Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 391-па «Об утверждении государственной программы Приморского края «Охрана окружающей среды Приморского края» на 2013 - 2021 годы» (<https://docs.cntd.ru/document/574667043>, дата обращения: 17.09.2021).

Мероприятия, направленные на развитие системы сбора и переработки отходов:

1. Совершенствование и ведение краевого кадастра отходов производства и потребления, включающего полную информацию об объемах образованных отходов, их составе, требуемых мощностях для их переработки и утилизации, местах их размещения. Отметим, что госпрограмма на 2013-2021 годы не содержала перечень мероприятий, которые были бы направлены на развитие системы сбора и переработки отходов. Региональный (краевой) кадастр и порядок его заполнения утверждены с 2021 года, что находится за пределами рассматриваемого периода.

2. Постановление Администрации Приморского края от 27.12.2019 г. № 940-па (ред. от 28.05.2021 г.) «Об утверждении государственной программы Приморского края «Охрана окружающей среды Приморского края» на 2020 - 2027 годы». Данной госпрограммой предусмотрены мероприятия, направленные на развитие системы сбора и переработки отходов:

А) Совершенствование системы обращения с твердыми коммунальными отходами в Приморском крае. По результатам этого мероприятия к 2027 году планируется увеличить до 62% доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов.

Б) Субсидии на капитальные вложения в объекты капитального строительства собственности Приморского края краевым государственным унитарным предприятиям (на проведение мероприятий в области обращения с твердыми коммунальными отходами). По результатам этого мероприятия к 2027 году планируется построить 2 объекта обращения с ТКО. Неясно, какими будут эти объекты, а также на что их деятельность будет направлена.

В) Повышение инвестиционной привлекательности сферы обращения с твердыми коммунальными и промышленными отходами. Результат: увеличение до 62% доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов.

В целом, можно говорить о фрагментарности и недостаточности в разработке конкретных мероприятий в рамках подпрограммы 1 «Обращение с отходами в Приморском крае», существуют риски неэффективной реализации подпрограммы, в том числе из-за нечеткого понимания у органов исполнительной власти региона конечных результатов запланированных мероприятий.

**Утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления).** Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Приморского края утвержден Постановлением Правительства Приморского края от 7.11.2017 г. № 438-па (<https://docs.cntd.ru/document/450384936>, дата обращения: 17.09.2021). Раздельный сбор в Порядок накопления внесен и регламентирован, однако в Территориальной схеме указаний на внедрение придомового раздельного накопления не содержится. Очевидно, имеет место несогласованность данных документов между собой и противоречие их друг другу.

**Регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора.** 02.07.2019 было подписано Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Приморского края, между Департаментом по жилищно-коммунальному хозяйству и топливным ресурсам Приморского края и региональным оператором КГУП «Приморский экологический оператор» (<https://www.primorsky.ru/upload/medialibrary/af0/af0494cf66ced0ac0906a9667ef32827.pdf>, дата обращения: 17.09.2021).

**Фактические данные о количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходах в Приморском крае в 2015-2020 гг.** Информация о фактическом количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходах в Приморском крае собрана по материалам, опубликованным в Докладах об экологической ситуации в Приморском крае в 2015-2020 гг. Основные источники образования отходов в Приморском крае – это предприятия добывающей промышленности, предприятия по производству и распределению электроэнергии, газа, воды и обрабатывающие производства, образующие в общей сложности свыше 90-95% отходов, представленных практически неопасными вскрышными породами, золошлаковыми отходами, «хвостами», шламами и прочими малоопасными отходами (IV-V класса опасности).

Анализируя динамику количества образующихся отходов, отмечаем тенденцию к общему уменьшению их массы, однако, данные, позволяющие точно определить причину такой тенденции, отсутствуют. Уместно предположение, что влияние на уменьшение количества отходов оказывает депопуляция Приморского края, и вследствие этого - снижение экономической активности. Информации о целенаправленном снижении количества образующихся отходов в региональных нормативно-правовых актах, докладах или иных открытых источниках не содержится.

За период 2015-2017 гг. сведения о количестве отходов, направленных на переработку, не представлены в виде отдельного показателя, а приведены сводные данные о количестве использованных и обезвреженных отходов. Поскольку показатель консолидирован, без разделения по видам операций с отходами (указано совместно использование и обезвреживание), то не представляется возможным провести детальную аналитику. В целом за период 2015-2017 гг. происходит снижение динамики этого показателя в пределах не более 10% от объема образованных отходов (2015 - 10%, 2016 - 8,6%, 2017 - 4,2%). Аналогичные оценки приведены и в Территориальной схеме Приморского края в разделе о целевых показателях по обращению с отходами в рамках региональной госпрограммы «Охрана окружающей среды Приморского края».

Начиная с 2018 г., ведется детальный учет количества утилизированных и обезвреженных отходов. Так в 2018 го. доля утилизированных отходов составила - 5,5%; в 2019 - 2,7%; в 2020 - 1,5%. С 2019 г. в аналитических отчетах ведется учет количества обработанных отходов, однако их количество составляет менее 1%.

Сравнивая данные показатели с показателями, определенными в разделе «Предложения по установлению перспективных целевых показателей в Приморском крае по годам» в Территориальной схеме обращения с отходами в Приморском крае, можно сделать вывод о том, что поставленные цели по утилизации и обезвреживанию отходов на 2017-2020 г фактически не достигнуты.

Сведения о количестве образованных, обработанных, утилизированных или обезвреженных ТКО в данных ежегодных Докладах об экологической ситуации отсутствуют, несмотря на то, что в разделе о мероприятиях имеется информация о работах по ведению реестра мест накопления ТКО, о закупке оборудования для организации сбора и транспортировки ТКО и ликвидации несанкционированных свалок и о иных работах на отдельных объектах по обезвреживанию и размещению ТКО.

В 2020 г. Правительством Приморского края выплачивались субсидии организациям, оказывающим услуги в области обращения с твердыми коммунальными отходами, на компенсацию выпадающих доходов, возникающих в результате установления льготного 228 тарифа на коммунальную услугу в области обращения с твердыми коммунальными отходами для жителей частного сектора (более 236 млн. руб.).

В целом можно сделать вывод о неэффективной и фрагментарной работе органов исполнительной власти Приморского края в целях организации сбора и переработки отходов производства и потребления или, по крайней мере, об отсутствии публичной информации о результатах такой работы в виде достоверных статистических данных о динамике образующихся ТКО, доле жителей или населенных пунктах охваченных действующей системой сбора ТКО, и о количестве ТКО, направленных на обработку с последующей утилизацией вторичного сырья.

**Оценка результативности деятельности органов местного самоуправления на территории Приморского края (на примере г. Владивосток, а также Ханкайского и Черниговского муниципальных районов).** В Приморском крае для целей настоящего исследования были выбраны г. Владивосток, а также Ханкайский и Черниговский муниципальные районы. Для выбора данных муниципальных образований была проанализирована численность населения муниципальных образований Приморского края. Перечень муниципальных образований был разделен на кластеры (с максимальной, средней и низкой численностью жителей), из кластера с максимальной численностью был выбран краевой центр (столица субъекта РФ), где ОМСУ располагают наибольшим бюджетом для реализации своих полномочий. Из кластеров со средней и низкой численностью населения были выбраны муниципальные образования, где численность населения соответствует медианным значениям для данного кластера.

Положение об участии в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории Владивостокского городского округа, утверждено Решением Думы города Владивостока от 31 января 2019 года № 76-МПА. В отчете об исполнении бюджета г. Владивосток мероприятий по организации мест накопления ТКО не запланировано и не реализовано. В Муниципальной программе г. Владивостока «Охрана окружающей среды 2014-2020 гг.», утвержденной постановлением администрации г. Владивостока от 20.09.2013 № 2705, в отчете о реализации за 2016 г. указано, что было закуплено 15 контейнеров для селективного сбора отдельных видов отходов в школы г. Владивостока. В Ханкайском и Черниговском районах Приморского края мероприятия по организации мест накопления не реализовывались.

Учитывая необеспеченность части населения Приморского края контейнерами, можно сделать вывод о невысокой эффективности работы органов местного самоуправления в реализации полномочий в сфере обращения с отходами.

#### **1.2.4. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Вологодской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы**

Правительством Вологодской области для реализации полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе с ТКО, РОИВ были разработаны и утверждены следующие документы:

1. Территориальная схема обращения с отходами (в том числе с твердыми коммунальными отходами) на территории Вологодской области, утверждена приказом



Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 29.12.2016 г. № 174 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Вологодской области» (с изменениями на 7 февраля 2018 года. <https://docs.cntd.ru/document/446239227>, дата обращения: 17.09.2021).

2. Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами утверждена постановлением Правительства Вологодской области от 22.10.2018 г. № 941 «Об утверждении Региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» (с изменениями на 12 июля 2021 года <https://docs.cntd.ru/document/550221381>, дата обращения: 17.09.2021).

3. Вологодский региональный проект нацпроекта «Комплексная система обращения с ТКО».

4. Постановление Правительства Вологодской области от 5 декабря 2016 года № 1101 «Об утверждении содержания и порядка заключения соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами между органом исполнительной власти области и Региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами» (<https://docs.cntd.ru/document/444913933>, дата обращения: 17.09.2021).

5. Региональный кадастр отходов Вологодской области ([https://dpr.gov35.ru/dokumenty/detail.php?ELEMENT\\_ID=76868](https://dpr.gov35.ru/dokumenty/detail.php?ELEMENT_ID=76868), дата обращения: 17.09.2021). Порядок ведения регионального кадастра отходов Вологодской области утвержден приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 11.08.2016 г. № 487 «Об утверждении Порядка ведения регионального кадастра отходов Вологодской области» (с изменениями на 29 октября 2020 года <https://docs.cntd.ru/document/441631767>, дата обращения: 17.09.2021).

6. Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года утверждена Постановлением Правительства Вологодской области от 17.10.2016 г. № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года» (с изменениями на 16 августа 2021 года <https://docs.cntd.ru/document/444743929>, дата обращения: 17.09.2021).

7. Утверждены единые тарифы на услугу регионального оператора по обращению с отходами:

А) Приказ Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 17.12.2020 № 603-р «Об утверждении ООО «АкваЛайн» предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в Восточной зоне Вологодской области» (<https://docs.cntd.ru/document/571058270> дата обращения: 17.09.2021).

Б) Приказ департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 17.12.2020 № 605-р «Об утверждении ООО «Чистый след» предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в западной зоне Вологодской области» (<https://docs.cntd.ru/document/571058269?marker>, дата обращения: 17.09.2021).

В) Приказ Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 11.12.2020 №309 утверждена инвестиционная программа для ООО «Чистый след» в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в Западной зоне Вологодской области на 2021-2023 годы. (<https://sled35.ru/local/templates/sled35/images/invest/309/309.pdf>, дата обращения: 17.09.2021).

Г) Нормативы накопления твердых коммунальных отходов на территории Вологодской области утверждена приказом Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 30.10.2017 № 271 «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Вологодской области»(с изменениями на 18 февраля 2021 года <https://docs.cntd.ru/document/446644797>, дата обращения: 17.09.2021).

Д) Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельное накопление), утвержден постановлением Правительства Вологодской области от 03.09.2018 №792 «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления)» (с изменениями на 27 декабря 2019 года <https://docs.cntd.ru/document/550163957> дата обращения: 17.09.2021).

**Фактические данные о количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходах в Вологодской области в 2015-2020 гг.** Информация о фактическом количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов в Вологодской области собрана по материалам, опубликованным в Докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, а также в Докладах о состоянии и охране окружающей среды в Вологодской области в 2015-2020 гг. Основные источники образования отходов в Вологодской области – это предприятия черной металлургии и химической промышленности, образующие в общей сложности свыше 70-85% отходов, представленных шлаками плавильными и шлаками доменными, а также фосфогипсом, относящимися к IV-V классу опасности.

Если рассматривать динамику количества образующихся отходов, то можно отметить тенденцию снижения массы образуемых отходов в течение последних лет. Однако отметим, что в период с 2018-2019 гг. наблюдается увеличение на 43,3% массы вывозимых ТКО. Отметим, что целью Региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами в Вологодской области является, в частности, сокращение образования отходов и их повторное вовлечение в хозяйственный оборот. За исследуемый период наблюдается снижение массы утилизированных и обезвреженных отходов. Необходимо отметить, что в результате анализа информации о количестве утилизированных и обезвреженных отходов в Вологодской области были обнаружены существенные расхождения в публикуемых данных между региональными и федеральными Докладами. Так, рассматривая динамику количества утилизированных и обезвреженных отходов, можно отметить увеличение массы таких отходов в 2019 г. по сравнению с 2018 г. (отражено в федеральном Докладе), и, соответственно, обратную картину в региональном докладе<sup>27</sup>.

Также в региональных Докладах содержится информация о существующих в регионе системах по обезвреживанию и утилизации различных видов отходов, приводятся данные по видам отходов, которые были обезврежены и утилизированы за год на территории области. Отметим, что в Территориальной схеме обращения с отходами в Вологодской области Целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов разделены по видам отходов и классам опасностям, что затрудняет их сопоставление с реальными данными, которые публикуются в докладах.

Сведения о количестве образованных, обработанных, утилизированных или обезвреженных ТКО в региональных Докладах Вологодской области за период 2015-2018 гг. не представлены. При этом в данных Докладах отражается информация о принятии региональных нормативных правовых актов, касающихся обращения с ТКО. Также в региональных Докладах приводится информация о работе по ведению реестра мест накопления ТКО, ликвидации несанкционированных свалок и т.п. В федеральном Докладе за 2019 г., в отношении Вологодской области было отмечено увеличение количества вывезенных ТКО на 43,4% в сравнении с 2018 г. Также отмечается, что более половины отходов было вывезено на объекты сортировки.

В Территориальной схеме Вологодской области разделу по организации накопления и сбора отходов, в т.ч. ТКО, отведено существенное место. На сайте «Наш дом Вологда» приведен перечень мест накопления ТКО в г. Вологда (<http://nashdom.vologda->

<sup>27</sup> Доклады о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2015-2020 гг.; Доклады о состоянии и охране окружающей среды в Вологодской области в 2015-2020 гг., [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/), дата обращения: 20.10.2021



[portal.ru/economy/environment/mesta\\_nakopleniya\\_ploshchadok\\_tko/](https://portal.ru/economy/environment/mesta_nakopleniya_ploshchadok_tko/), дата обращения 18.09.2021). Также на сайте регионального оператора ООО «Аквалайн» в разделе «график вывоза» содержатся перечни мест накопления отходов с указанием графика вывоза ([https://aqualine35.ru/grafic\\_vivoz](https://aqualine35.ru/grafic_vivoz), дата обращения 18.09.2021).

Отдельно отметим, что один из региональных операторов Вологодской области – ООО «Аквалайн» в настоящее время находится под внешним управлением, в связи с тем, что в 2020 г. вступил в процедуру банкротства. В СМИ, например, на сайте РБК (<https://www.rbc.ru/business/16/10/2020/5f85e9c79a7947ac5e0cbe25>, дата обращения 18.09.2021), отмечается, что такая ситуация сложилась из-за того, что региональные власти требовали снизить единый тариф для населения, обещая впоследствии возместить эти потери из бюджета. Снижение тарифа и последствия пандемии привели к задолженностям ООО «Аквалайн» перед транспортными компаниями и полигоном, который в свою очередь отказался принимать отходы без оплаты.

На сайте другого регионального оператора ООО «Чистый след» (<https://sled35.ru/info/kp/#>, дата обращения 18.09.2021) в разделе «контейнерные площадки Череповца», содержится форма, где местные жители могут рассказать о проблемах по содержанию мест накопления отходов. Также на указанном сайте для жителей доступна информация об адресах площадок накопления и т.д.

В г. Вологде и в г. Череповце 99-100% населения получают услугу по вывозу отходов. В иных населенных пунктах Вологодской области данный показатель охвата варьируется от 9,65 до 98%. Также отметим, что в Территориальной схеме данные об охвате услугой по вывозу отходов представлены примерно для 50% населенных пунктов. Отдельно в Территориальной схеме отмечается, что для крупногабаритных отходов отдельных площадок накопления не предусмотрено, их накапливают там же, где и ТКО, а затем вывозят специально вызванным автотранспортом.

Существующий в части многоквартирных домов способ сбора ТКО с помощью мусоропроводов критикуется авторами Территориальной схемы, поскольку велики риски развития неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки и невозможна организация раздельного накопления. Такой способ называется авторами Территориальной схемы бесперспективным и планируется к ликвидации.

Организация накопления отходов производства хозяйствующих субъектов находится в зоне ответственности самих хозяйствующих субъектов, поэтому не описывается в Территориальной схеме подробно.

Отдельный подраздел Территориальной схемы посвящен раздельному накоплению и сбору ТКО. Из таблицы 20 Территориальной схемы известно, что система раздельного накопления имеется в г. Вологде, Череповецком районе, Чагодощенском районе, п. Чагода и Сазоново. Доступность инфраструктуры раздельного накопления и виды накапливаемых раздельно отходов в таблице не отражены. Отмечается, что благодаря инициативе частного бизнеса в г. Вологде и Вологодском районе контейнерами для раздельного накопления оборудовано 34 контейнерных площадки. На территории нескольких других районов также организован сбор отходов макулатуры, картона, полиэтилена, пленки, ПЭТ-бутылок, однако в общедоступных источниках не было найдено информации о формате сбора таких отходов, а также об объемах собранного вторсырья. В г. Череповец силами экологов регулярно проводятся акции по приему вторсырья от населения для передачи на переработку. Однако отчетов о количестве отходов также не публикуется. В целом, авторы Территориальной схемы отмечают, что раздельное накопление ТКО в Вологодской области на постоянной основе не осуществляется.

Отметим, что в Вологодской области правом по раздельному накоплению ТКО обладает только региональный оператор. В связи с этим раздельное накопление, организованное частными лицами и компаниями в Вологодской области, можно считать мероприятиями по раздельному накоплению отходов от использования товаров (ОИТ). Также обратим внимание на то, что

информации о передвижении отдельно собранных отходов, а также о том, на какие предприятия по утилизации (переработке) направляются отходы, в открытых источниках не обнаружено.

Отметим также, что авторы Территориальной схемы, анализируя данные о системе сбора опасных отходов, делают вывод о том, что централизованная система сбора и накопления опасных отходов на территории Вологодской области отсутствует. Последняя корректировка Территориальной схемы произошла в 2018 году. Отметим, что в данном документе описаны перспективы развития системы накопления и сбора ТКО, в т.ч. раздельного, а также системы сбора опасных отходов. В документе отмечается, что «Территориальной схемой предлагается поэтапный переход на раздельное накопление твердых коммунальных отходов. На первом этапе рекомендуется расширение сферы деятельности существующих организаций, обрабатывающих отходы, реализующих точечные программы по раздельному накоплению. На втором этапе после того, как у населения выработается практика раздельного накопления, можно рассмотреть возможность внедрения селективного накопления на большей территории, с привлечением управляющих компаний, при условии экономической целесообразности и достаточности мощностей обрабатывающих предприятий»<sup>28</sup>. Особо отметим, что в Территориальной программе Вологодской области отсутствуют сроки, отведенные на реализацию поэтапного внедрения раздельного накопления отходов. Также в Программе не назначены ответственные лица по реализации данного мероприятия, не определены источники финансирования.

Порядок накопления ТКО в Вологодской области определяет организацию раздельного накопления ТКО. Так п. 4.1. рекомендует организацию системы раздельного накопления ТКО на территориях, не обладающих достаточными мощностями для обработки всего объема образующихся ТКО. В связи с такой формулировкой предусматривается внедрение системы раздельного накопления не на всей территории Вологодской области. Также планируется сортировать смешанные отходы на предприятиях, где производственные мощности позволят обработать весь объем отходов, поступивших с территории. Отметим, что данная рекомендация противоречит основным направлениям государственной политики в сфере обращения с отходами, которая предполагает, что сокращение класса опасности отходов в местах их образования (придомовое раздельное накопление) является более приоритетным способом организации раздельного накопления, чем обработка поступивших смешанных отходов на предприятии. Кроме того отметим, что Порядок накопления ТКО в Вологодской области не конкретизирует масштаб и сроки внедрения раздельного накопления отходов на территории региона.

Отдельно следует указать на то, что Региональная программа по обращению с отходами Вологодской области ссылается на Территориальную схему и Порядок сбора, как на ориентиры в организации инфраструктуры раздельного накопления на территории региона. При этом, как отмечалось выше, в данных документах не содержится информации о старте программы по внедрению раздельного сбора твердых коммунальных отходов. План-график по внедрению раздельного сбора также не обнаружен в открытых источниках.

Накопление и сбор других (не ТКО) отходов в Территориальной схеме Вологодской области не отражены. Информация ограничена только перечнем групп отходов, указаниями на источники их образования и сведениями об их количестве.

В связи с тем, что содержащиеся в Территориальной схеме целевые показатели упоминаются без привязки к конкретному периоду (году), не представляется возможным их анализ, поскольку остается неясным, достигнуты ли эти показатели к настоящему времени, или они являются перспективными. Однако, обращаем внимание на то, что из данных показателей

---

<sup>28</sup> Территориальная схема обращения с отходами (в том числе с твердыми коммунальными отходами) на территории Вологодской области, утверждена приказом Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 29.12.2016 г. № 174 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Вологодской области» (с изменениями на 7 февраля 2018 года. <https://docs.cntd.ru/document/446239227>, дата обращения: 17.09.2021).

следует, что большая часть ТКО отправляется на захоронение, поскольку лишь 8,1% идут на использование (утилизацию). Также авторы Территориальной схемы для ознакомления с прогнозными целевыми показателям делают отсылку к Приложению Б, которое не было найдено в открытых источниках.

В тексте Территориальной схемы указано: «Поскольку утилизация отходов не подлежит государственному регулированию посредством тарифов, создание объектов утилизации будет возможно при наличии инвесторов»<sup>29</sup>. Следует отметить, что в п. 3.6. Региональной программы Вологодской области заложен комплекс мер господдержки для инвесторов, в частности, налоговые льготы, предоставление земельных участков в аренду без торгов, субсидии, софинансирование и др.

Для регионального проекта Вологодской области нацпроекта «Экология» по формированию «Комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» установлены следующие целевые показатели, которые должны быть достигнуты в 2024 году:

- захоронение 99,1%;
- утилизация 0,9%;
- обработки 21%.

Данные показатели не соответствуют показателям нацпроекта. Обратимся к плановым значениям показателей, достижение которых предусмотрено в рамках реализации инвестиционной программы регионального оператора ООО «Чистый след»:

- доля ТКО, направляемых на обработку в общем объеме образующихся ТКО:
  - а. фактическое значение показателя в 2019 г. - 36%;
  - б. плановое значение к 2023 г. - 70%.
- Доля ТКО, направляемых на утилизацию в общем объеме образующихся ТКО:
  - а. фактическое значение показателя в 2019 г. - 3%;
  - б. плановое значение к 2023 г. - 20%.
- Доля ТКО, направляемых на размещение в общем объеме образующихся ТКО:
  - а. фактическое значение показателя в 2019 г. - 97%;
  - б. плановое значение к 2023 г. - 80%.

Как видно при сравнении целевых показателей регионального проекта и целевых показателей инвестиционной программы, региональные целевые показатели существенно занижены, что свидетельствует о низкой активности региональных органов власти в части развития утилизации отходов потребления в регионе.

**Участие органов местного самоуправления в организации деятельности по сбору и переработке отходов.** В Вологодской области для целей исследования были выбраны города Вологда и Череповец, а также Шекснинский и Чагодощенский муниципальные районы. Выбор районов выполнен на основе отличий в численности населения, аналогично тому, как это было выполнено для Приморского края.

В муниципальной программе по благоустройству г. Вологды мероприятия по организации мест накопления не упоминаются. В муниципальной программе по благоустройству г. Череповца описываются мероприятия по созданию и обслуживанию инфраструктуры сбора от населения опасных отходов и экологическому просвещению. Отчетов о реализации программы в открытых источниках не обнаружено. В Шекснинском муниципальном образовании в бюджете содержится упоминания о расходах, связанных с реализацией мероприятий в рамках нацпроекта «Экология», а по муниципальной программе в 2019 году закуплено более 300 контейнеров для отходов и

---

<sup>29</sup> Территориальная схема обращения с отходами (в том числе с твердыми коммунальными отходами) на территории Вологодской области, утверждена приказом Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области от 29.12.2016 г. № 174 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Вологодской области» (с изменениями на 7 февраля 2018 года. <https://docs.cntd.ru/document/446239227>, дата обращения: 17.09.2021).

обустроена 1 контейнерная площадка. Отчета о конкретных мероприятиях по нацпроекту «Экология», на которые расходовались денежные средства из бюджета, в открытых источниках не обнаружено.

**Выводы по Вологодской области.** По формальному признаку ИОГВ и ОМСУ Вологодской области эффективно реализуют свои полномочия в сфере обращения с отходами, т.к. все необходимые документы разработаны и утверждены. В то же время следует отметить, что по содержанию разработанные программные документы нельзя оценить как закладывающие основу для роста уровня утилизации отходов, в т.ч. ТКО, и снижения уровня полигонного захоронения.

Отметим фрагментарность и малую эффективность работы органов исполнительной власти Вологодской области в рамках реализации своих полномочий в сфере организации сбора и переработки отходов производства и потребления. Так, несмотря на наличие в регионе примеров переработки и утилизации некоторых видов отходов, отмечается отсутствие налаженной системы обращения с ТКО, что выражается в том числе в отсутствии достоверных статистических данных для таких отходов, в частности, нет сведений об обеспеченности жителей или населенных пунктов системой сбора и накопления ТКО, о динамике количества ТКО, направленных на обработку и утилизацию (данная информация имеется лишь в федеральном Докладе за 2019 год).

По результатам исследования можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления недостаточно эффективно реализуют свои полномочия по организации мест накопления отходов, в том числе раздельного накопления, поскольку при анализе Территориальной схемы отмечается сильный дефицит контейнеров в большинстве районов Вологодской области. Также отмечается снижение охвата населения услугой по вывозу ТКО при удалении от г. Вологды и г. Череповца.

Отдельно отметим отсутствие на постоянной основе раздельного накопления отходов на территории Вологодской области. Как говорилось выше, отсутствуют статистические данные об отходах, направленных на обработку и утилизацию, также не ведется отчетность и статистика о результатах отдельных проектов по раздельному накоплению, проводящихся в некоторых муниципальных образованиях. Также не организована система раздельного накопления опасных отходов, образующихся у населения.

Следует обратить внимание на то, что органами власти в регионе не планируется развитие мощностей по утилизации отходов. Возможно, это связано с тем, что данный вид деятельности является нерегулируемым, расходы на такие мероприятия нельзя включить в тариф для населения. Также очевидна проблема незаинтересованности крупных инвесторов в развитии мощностей по утилизации отходов в регионе.

#### **1.2.5. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Воронежской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 годы**

В целях реализации своих полномочий в сфере организации деятельности по обращению с отходами, в том числе с ТКО, органы исполнительной власти Воронежской области разработали и утвердили следующие документы:

1. Территориальная схема по обращению с отходами, в т.ч. с ТКО (утверждена Приказом Департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 26.08.2016 № 356 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами на территории Воронежской области» (с изменениями на 17.06.2021 года <https://docs.cntd.ru/document/453149000>, дата обращения 18.09.2021).

2. Региональная программа по обращению с отходами в Воронежской области (утверждена в рамках Государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы». Постановление правительства Воронежской области от 11.11.2015 № 856 (с изменениями на 11 августа 2021 года <https://docs.cntd.ru/document/430660669>, дата обращения 18.09.2021).

3. Региональный проект нацпроекта «Экология» «Формирование комплексной системы обращения с ТКО» ([https://ksp-vrn.ru/monitoring/project/ekologiya2020/?SECTION\\_ID=149](https://ksp-vrn.ru/monitoring/project/ekologiya2020/?SECTION_ID=149), дата обращения 18.09.2021).

4. Порядок ведения областного кадастра отходов производства и потребления (утвержден постановлением Администрации Воронежской области от 18.06.2008 № 513 «Об утверждении порядка ведения областного кадастра отходов производства и потребления воронежской области» (<https://docs.cntd.ru/document/469708316>, дата обращения 18.09.2021).

5. Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года принята законом Воронежской области от 20.12.2018 . № 168-оз «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года» (с изменениям на 23.12.2019 (<https://docs.cntd.ru/document/550300779>, дата обращения 18.09.2021).

6. Утверждены предельные тарифы и производственные программы для деятельности региональных операторов по обращению с ТКО:

а. Приказ Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 20.12.2019 № 56/22 «Об установлении предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для открытого акционерного общества «Экотехнологии» на территории городского округа город Воронеж, городского округа город Нововоронеж, Каширского, Нижнедевицкого, Новоусманского, Рамонского, Репьевского, Семилукского, Хохольского муниципальных районов Воронежской области (зона деятельности - Воронежский межмуниципальный кластер), на 2020 год» <https://docs.cntd.ru/document/561675342>, дата обращения 18.09.2021.

б. Приказ Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 20.12.2019 № 56/24 «Об установлении предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для общества с ограниченной ответственностью «Вега» на территории Аннинского, Верхнехавского, Панинского, Эртильского муниципальных районов Воронежской области (зона деятельности - Панинский межмуниципальный кластер), на 2020 год» (<https://docs.cntd.ru/document/561675394>, дата обращения 18.09.2021).

с. Приказ Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 20.12.2019 № 56/25 «Об установлении предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для государственного унитарного предприятия Воронежской области «Облкоммунсервис» на территории Бобровского, Каменского, Лискинского, Острогожского муниципальных районов Воронежской области (зона деятельности - Лискинский межмуниципальный кластер), на 2020 год» (<https://docs.cntd.ru/document/561675395>, дата обращения 18.09.2021).

7. Установлены нормативы накопления твердых коммунальных отходов:

а. Приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 12.04.2018 № 78 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области для Воронежского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего кластера» (<https://docs.cntd.ru/document/446697434>, дата обращения 18.09.2021).

б. Приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 08.02.2021 . № 32 «Об установлении понижающих коэффициентов к нормативам накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области» (<https://docs.cntd.ru/document/574616117>, дата обращения 18.09.2021).

с. Приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 12.01.2021 № 1 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области для Богучарского, Борисоглебского, Бутурлиновского, Лискинского, Калачеевского, Панинского, Россошанского межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих кластеров» (<https://docs.cntd.ru/document/571080926>, дата обращения 18.09.2021).

8. Правила осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории воронежской области (утверждены приказом Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 30.01.2017 г. № 27 «Правила осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории воронежской области» (<https://docs.cntd.ru/document/446231736>, дата обращения 18.09.2021).

9. Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Воронежской области (утвержден приказом Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 30.06.2017 . № 141 «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Воронежской области» (<https://docs.cntd.ru/document/450256583>, дата обращения 18.09.2021).

10. Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами между Департаментом ЖКХ и энергетики Воронежской области и ГУП Воронежской области «Облкоммунсервис» ([http://oblcomservice.ru/documents/tko/documents/%D0%A1%D0%9E%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%A8%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%95%20\(%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%95\).pdf](http://oblcomservice.ru/documents/tko/documents/%D0%A1%D0%9E%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%A8%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%95%20(%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%95).pdf), дата обращения 18.09.2021).

11. Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами между Департаментом ЖКХ и энергетики Воронежской области и ОАО «Экотехнологии» (<http://www.ecotech-vrn.ru/upload/iblock/4ce/soglashenie.pdf>, дата обращения 18.09.2021).

Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами между Департаментом ЖКХ и энергетики Воронежской, и ООО «Вега» в открытых источниках не обнаружено.

**Фактические данные о количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов.** Информация о фактическом количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов в Воронежской области собрана по материалам, опубликованным в Докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, в Докладах о состоянии окружающей среды на территории Воронежской области в 2015-2020 гг., а также в Территориальной схеме обращения с отходами на территории Воронежской области (приказ Департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 26.08.2016 г. №356 «Об утверждении Территориальной схемы обращения с отходами на территории Воронежской области»).

Основными источниками образования отходов в Воронежской области являются предприятия машиностроения, электроэнергетики, химической промышленности, животноводства и отрасли по переработке сельскохозяйственного сырья. На эти секторы экономики региона приходится 4/5 доли всех образуемых отходов. Наибольший вклад в образование отходов приходится на объекты животноводческого комплекса, предприятия сахарной промышленности, предприятия по переработке растительной продукции. Более 80% образуемых отходов относятся к IV-V классу опасности.

Если рассматривать динамику количества образующихся отходов, то можно отметить ее нестабильность. В рассматриваемый период наблюдалось неоднократное снижение и обратное повышение количества образуемых отходов. Так, например, количество образованных отходов в 2019 г. уменьшилось на 16,9% в сравнении с 2018 г., а в 2020 г. увеличилось в сравнении с 2018 г. на 16,3%. Совокупное образование отходов производства и потребления в Воронежской области в 2020 году составило 7,32 млн. тонн.

Отметим, что в региональных докладах отсутствует информация о количестве утилизированных и обезвреженных отходов. По данным из государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за 2019 г., в Воронежской области количество утилизированных и обезвреженных отходов ежегодно возрастает.

В Территориальной схеме обращения с отходами на территории Воронежской области содержатся фактические значения показателей по обращению с отходами по области в период с 2018 по 2020 г. (по данным Росстата). Доля обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образующихся отходов I-IV классов опасности выросла и составляет 94,5%. Однако, согласно показателям реализации Стратегии социально-экономического развития Воронежской области, доля использованных и обезвреженных отходов значительно меньше (63,7% и 69,5 % в 2018 и в 2019 г. соответственно).

Также в Территориальной схеме содержится информация по обращению с ТКО. Так в период 2018-2020 гг., выросла доля утилизированных ТКО (с 10% до 15%). Доля захороненных ТКО в данный период возросла незначительно (с 69 до 71%).

В целом отметим фрагментарность и малую эффективность работы органов исполнительной власти Воронежской области в рамках реализации своих полномочий в сфере организации сбора и переработки отходов производства и потребления. Несмотря на ежегодный рост количества утилизированных и обезвреженных отходов производства и потребления, планируемые целевые показатели, отраженные в Территориальной схеме, фактически не достигаются.

**Участие органов местного самоуправления Воронежской области в организации деятельности по сбору и переработке отходов.** В Воронежской области для целей исследования были выбраны г. Воронеж, а также Павловский и Каширский муниципальные районы. Выбор районов выполнен на основе различий в численности населения, аналогично тому, как это было выполнено для Приморского края.

Согласно утвержденной территориальной схеме Воронежской области в 34 муниципальных образованиях Воронежской области необходимо обустроить еще 13523 контейнерных площадок, из них 66 для раздельного накопления. Создание новых контейнерных площадок ТКО планируется, в основном, администрациями сельских поселений в 19 муниципальных образованиях. В 22 муниципальных образованиях отсутствуют площадки для КГО, и 11 муниципальных образований не планируют их организовывать.

По данным анкетирования, проведенного в рамках разработки Территориальной схемы среди муниципальных образований Воронежской области из 31 муниципального образования раздельное накопление отходов в настоящее время организовано только в 7. Пункты приема отходов (вторичного сырья) от населения организованы в 22 муниципальных образованиях. Основная доля пунктов приходится на прием черных и цветных металлов. В 6 муниципальных образованиях существуют пункты приема стекла и бумаги<sup>30</sup>.

Органы местного самоуправления муниципальных районов при анкетировании указывали на наличие следующих проблем при организации раздельного сбора:

- отсутствие рынков сбыта и инфраструктуры для переработки (так ответили в 9 муниципальных образованиях);

- отсутствие специализированных контейнеров (по данным 8 муниципальных образований).

Затруднились ответить на этот вопрос в 8 муниципальных образованиях. В 2 муниципальных образованиях проблем при организации раздельного сбора (накопления) отходов от населения не выявлено.

По данным анкетирования муниципальных образований Воронежской области, представленным в Территориальной схеме, для большей части районов целесообразным признается создание заготовительных пунктов (пунктов раздельного сбора или накопления) по следующим группам:

- бумага и картон;

---

<sup>30</sup> Территориальная схема по обращению с отходами, в т.ч. с ТКО (утверждена Приказом Департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 26.08.2016 № 356 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами на территории Воронежской области» (с изменениями на 17.06.2021 года <https://docs.cntd.ru/document/453149000>, дата обращения 18.09.2021)

- изделия из древесины;
- стекло;
- пластмассы.

Наибольшая потребность выявляется в пунктах сбора отходов пластмассы (230 пунктов раздельного сбора на территории области), а также отходов бумаги и картона (155 пунктов раздельного сбора), отходов стекла (132 пункта) и отходов изделий из древесины (76 пунктов).

По данным отчета о реализации муниципальной программы городского округа г. Воронежа, на организацию раздельного накопления органами муниципального самоуправления было выделено более 50 млн. рублей и закуплено 4,5 тыс. контейнеров и урн. Часть денег не была освоена в связи с отсутствием желающих на участие в конкурсе госзакупок и возвращена в бюджет.

В Территориальной схеме по Воронежской области указано, что «...в соответствии с рекомендацией Минпромторга России планируется создание отдельных мест накопления ТКО, пунктов сбора КГО, бытовой, электронной техники и отработанных элементов питания с последующей передачей на утилизацию специализированным организациям, обеспечивающим глубокую переработку таких отходов, а также максимально возможное извлечение полезных компонентов»<sup>31</sup>. На момент корректировки Территориальной схемы сроки создания, выбор мест размещения таких пунктов сбора, а также способов регламентации обращения с собранными отходами находились на обсуждении в муниципальных районах и городских округах Воронежской области.

Наиболее крупным предприятием, занимающимся сбором вторичных материальных ресурсов (стеклобоя, макулатуры, полиэтилена, металлолома), на протяжении нескольких десятилетий является ООО «Воронежвторма» (г. Воронеж), имеющее филиалы и сеть приемных пунктов и на территории Воронежской области.

На территории Воронежской области организовано 179 мест накопления от населения отработанных ртутьсодержащих ламп.

Исходя из анализа Территориальной схемы, в ряде населенных пунктов Воронежской области удаление ТКО осуществляется по заявкам населения и организаций. В отдельных населенных пунктах организованное удаление отходов отсутствует. В связи этой проблемой из текста Территориальной схемы следует, что «жители самостоятельно вывозят отходы на несанкционированные свалки или сжигают».

В целом, можно отметить активное участие органов местного самоуправления г. Воронежа в деятельности по организации мест накопления отходов. В Павловском районе органы муниципального самоуправления определяют полномочия по обращению с отходами в рамках осуществления саночистки, а также принимают участие в создании межмуниципального кластера по обработке отходов, поставив перед собой цель 40% ТКО отправлять на сортировку уже в 2020 году. Впрочем, данных о достижении поставленной цели нет. В Каширском районе не запланировано мероприятий по организации мест накопления отходов, и в отчете за 9 месяцев 2020 года нет информации о расходах на обустройство мест накопления.

**Раздельное накопление отходов.** В Порядке накопления, утвержденном Приказом Департамента Жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 30.06.2017 № 141 «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Воронежской области», регламентируются правила, по которым осуществляется раздельное накопление ТКО по разным контейнерам. Указано, что План внедрения системы раздельного накопления ТКО утверждается департаментом

---

<sup>31</sup> Территориальная схема по обращению с отходами, в т.ч. с ТКО (утверждена Приказом Департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 26.08.2016 № 356 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами на территории Воронежской области» (с изменениями на 17.06.2021 года <https://docs.cntd.ru/document/453149000>, дата обращения 18.09.2021)



жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области. В открытых источниках и нормативно-правовых базах указанный План отсутствует.

Раздельное накопление ТКО может организовываться органами местного самоуправления, региональным оператором, оператором по согласованию с региональным оператором, на территории которого осуществляется раздельное накопление ТКО. При осуществлении раздельного накопления отходов используются контейнеры с цветовой индикацией, соответствующей разным видам отходов:

1. В контейнеры с зеленой цветовой индикацией складировются отходы, классифицируемые в соответствии с ФККО, утвержденным Приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 г. № 242, как:

- бумага и изделия из бумаги, утратившие потребительские свойства;
- отходы стекла и изделий из стекла незагрязненные;
- текстиль и изделия текстильные, утратившие потребительские свойства.

2. В контейнеры с оранжевой цветовой индикацией складировются отходы, классифицируемые в соответствии с ФККО как отходы продукции из пластмасс, не содержащих галогены, незагрязненные.

3. В контейнеры с серой цветовой индикацией складировются отходы, классифицируемые в соответствии с ФККО как отходы пищевой продукции, напитков и табачных изделий.

4. В контейнеры с черной цветовой индикацией складировются отходы, не относящиеся к видам ТКО, указанным в предыдущих пунктах.

Отметим, что в открытых источниках нами не были обнаружены приказы, распоряжения или другие нормативные правовые акты, которые бы закрепляли обязанность органов местного самоуправления или регионального оператора внедрять раздельное накопление с определенного момента.

В информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещена интерактивная карта реконструкции контейнерных площадок под PCO (<https://yandex.ru/maps/193/voronezh/?ll=39.037008%2C51.662658&mode=usermaps&source=constructorLink&um=constructor%3A273f857c7e96fe75c75b959e3c3dc205219918169330bda3d0c7e0a4db7d6dc8&z=17>, дата обращения 18.09.2021).

Также в СМИ была опубликована информация о внедрении PCO в Воронежской области. [https://vrn.aif.ru/society/jkh/poetapnyy\\_perehod\\_kak\\_v\\_voronezhskoy\\_oblasti\\_vnedryayut\\_razdelnyy\\_sb\\_or\\_tk](https://vrn.aif.ru/society/jkh/poetapnyy_perehod_kak_v_voronezhskoy_oblasti_vnedryayut_razdelnyy_sb_or_tk), дата обращения 18.09.2021. Однако официальных отчетов о внедрении раздельного накопления в Воронежской области в открытых источниках не содержится.

Перечень объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов производства и потребления (за исключением ТКО) в Воронежской области на 01.01.2021 включает 139 объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, из которых:

- 27 объектов по обработке отходов;
- 38 объектов по обработке и утилизации отходов;
- 60 объектов по утилизации отходов;
- 13 объектов по обезвреживанию отходов;
- 1 объект по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

В Территориальной схеме справедливо отмечается, что официальные данные получены из Росприроднадзора на основании выданных лицензий. Однако лицензированию подвергаются только виды деятельности по обращению с отходами 1-4 класса опасности, поэтому предприятия, осуществляющие обращение с отходами 5 класса опасности, не отражены в статистике. Также в Территориальной схеме обращается внимание на то, что наличие у предприятия соответствующей лицензии не свидетельствует о фактическом осуществлении таким предприятием соответствующего вида деятельности.

**Целевые показатели.** В Территориальной схеме Воронежской области указывается, что в Воронежской области целевые показатели по утилизации, обезвреживанию и размещению отходов производства и потребления установлены на основе следующих законодательных и нормативных актов:

→ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды».

→ Паспорт национального проекта «Экология» (утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).

→ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года».

→ Закон Воронежской области от 20.12.2018 № 168-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года».

→ постановление правительства Воронежской области от 11.11.2015 № 856 «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы».

→ Постановление правительства Воронежской области от 29.12.2018 № 1242 «О плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года».

Для Воронежской области в Государственной программе РФ «Охрана окружающей среды» (таблица 3.3. Территориальной схемы) на 2019 год установлены следующие целевые показатели: 7,9% отходов утилизируется, обработке подвергается 30% отходов, обезвреживанию соответственно - 77%.

На период с 2021 по 2024 годы в этом же документе установлены следующие целевые показатели:

- Доля обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления, растущий с 75,5% до 87%;
- Доля направленных на захоронение, в т.ч. прошедших обработку, ТКО к 2024 году - 97%;
- Доля обработанных ТКО к 2024 году - 40%.

Из данных Таблицы 3.4. «Фактические значения показателей по обращению с отходами по Воронежской области, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326, оцененные по данным государственного статистического наблюдения в области образования и обращения с отходами (форма 2-ТП (отходы)) о фактически достигнутых уровнях утилизации, обезвреживания и захоронения» можно сделать вывод, что фактически целевые показатели по утилизации и обработке ТКО уже перевыполнены.

Территориальная схема Воронежской области не устанавливает отдельные целевые показатели по обращению с отходами, а лишь приводит сведения из ранее утвержденных нормативных актов (госпрограммы по обращению с отходами, стратегии социально-экономического развития Воронежской области)

В рамках региональной программы сформированы следующие целевые показатели:

- Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов в 2019 г. 30%;
- Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов в 2019 г. 7,9%;
- Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов 2021 2,6%;
- Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов в 2021 г. 22,9%;
- Доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов в 2021 году 97,4%;

Как видно из приведенных данных, с 2021 года целевые показатели по обработке и утилизации ТКО падают. Отметим, что целевые показатели регионального проекта не откорректированы в соответствии с изменениями 2021 г. Также можно говорить о некорректной разработке паспорта проекта. Например, показатель «доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» не может иметь единицу измерения «миллионы тонн», т.к. тонны — это единица веса, а доли измеряются в процентах. Следовательно, невозможно адекватно оценить показатели регионального проекта нацпроекта «Экология» (п.2 регионального проекта «Комплексная система обращения с ТКО»).

Целевые показатели «Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года»:

- рост доли использованных, обезвреженных отходов в общем объеме, образовавшихся в процессе производства и потребления с 67,8% в 2016 г. до 79,0% в 2035 г.;
- рост утилизации отходов от использования товаров с 10% в 2016 г. до 30% в 2035 г..

Таким образом, можно сделать вывод о том, что с ростом уровня утилизации отходов от использования товаров уровень захоронения ТКО соответственно снизится.

**Выводы по региону.** Исполнительные органы государственной власти и ОМСУ Воронежской области по формальному признаку реализуют свои полномочия в части организации деятельности по накоплению и утилизации отходов производства и потребления. Все необходимые документы разработаны и утверждены. В то же время по содержанию эти документы имеют внутренние противоречия и некорректны в изложении информации, что затрудняет формулирование выводов о перспективах развития сферы обращения в регионе.

Следует отметить, что целевые показатели по обработке и утилизации ТКО выглядят заведомо заниженными, т.к., несмотря на неполную реализацию планов по развитию инфраструктуры раздельного накопления и обработки отходов, фактически они уже перевыполнены. При этом, в дальнейшем доля обрабатываемых и утилизируемых ТКО по непонятным причинам снижается в 2021 г. по сравнению с 2019 г. Отметим тщательное изучение потребностей в инфраструктуре для раздельного накопления отходов потребления по видам, что при правильном подходе к планированию может дать высокий положительный результат по доле раздельно накопленных и направленных на утилизацию отходов.

Однако, судя по информации из СМИ, исполнительные органы государственной власти Воронежской области планируют внедрять формат трехпоточной системы раздельного накопления на «сухие» отходы, «мокрые» отходы и отдельно пластик. Такой подход неэффективен с точки зрения дальнейшей утилизации отходов и может подорвать доверие граждан, т.к. не все пластиковые отходы можно направить на утилизацию на текущий момент.

Также следует отметить отсутствие официальной отчетности о закупке контейнеров для раздельного накопления и отсутствие сведений об их расположении на территории региона. Информация об этих фактах содержится в СМИ.

#### **1.2.6. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти Ростовской области по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год**

**Территориальная схема по обращению с отходами, в т.ч. с ТКО.** Территориальная схема утверждена постановлением Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области от 15.12.2020 №П-31 «О внесении изменений в постановление министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области от 26.08.2016 № П-34» и в публичном доступе представлена электронной моделью исключительно в табличном виде без аналитической и описательной части, что затрудняет её анализ (<http://rd.datum-group.ru:9108/>, (дата обращения 10.09.2021)). В электронной модели Территориальной схемы Ростовской области приведены целевые показатели по обращению с отходами. В частности, в 2017 г. 90% образовавшихся ТКО планировалось

отправить на захоронение, а в 2019 г. - уже 80%. Причем в 2019 г. 86% от всех образовавшихся отходов должно было быть утилизировано и обезврежено.

Отдельно хочется отметить необычный целевой показатель Территориальной схемы по раздельному накоплению отходов – «доля ТКО, подлежащих раздельному накоплению». Такой вид показателя не предусмотрен среди вариантов целевых показателей в территориальных схемах по обращению с отходами, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1130. В территориальной схеме Ростовской области запланировано, что, начиная с 2019 г., доля ТКО, подлежащих раздельному накоплению, должна составлять от 20% и выше,.

**Региональная программа обращения с отходами.** Отдельная региональная программа обращения с отходами, соответствующая требованиям ст. 13.2. Федерального закона №89-ФЗ в Ростовской области отсутствует.

**Участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.** Региональный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» нацпроекта «Экология» в Ростовской области расположен на официальном портале Правительства Ростовской области (<https://www.donland.ru/activity/2547/>, дата обращения 18.09.2021). В региональном проекте «Комплексная система обращения с ТКО» нацпроекта «Экология» запланирован ввод в эксплуатацию 8 межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов. Целевые показатели регионального проекта подтверждают, что до 2021 г. 100% ТКО подвергались захоронению, и только с 2021 г. планируется снижение этого показателя до 94% к 2024 г. Утилизация к 2024 г. запланирована на уровне 6%, а обработка - 54% от всех образовавшихся ТКО. Региональные целевые показатели не соответствуют национальным.

**Принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением.** Правительством Ростовской области принято Постановление от 20 апреля 2017 № 295 «Об утверждении Правил осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Ростовской области» (<https://docs.cntd.ru/document/446286411>, дата обращения 18.09.2021).

**Участие в организации обеспечения доступа к информации в области обращения с отходами.** На официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области (<https://xn--d1ahaoghbejbc5k.xn--p1ai/activity/401/>, дата обращения 18.09.2021) размещены различные обобщенные сведения из регионального кадастра:

- обобщенные сведения из регионального кадастра отходов производства и потребления о местах захоронения отходов, подлежащих рекультивации, на 01.01.2021 г.;
- обобщенные сведения из регионального кадастра отходов производства и потребления об объектах обработки, утилизации, обезвреживания отходов на 01.01.2021 г.;
- обобщенные сведения из регионального кадастра отходов производства и потребления об индивидуальных предпринимателях и юридических лицах, транспортирующих отходы, на 01.01.2021 г.;
- обобщенные сведения из регионального кадастра отходов производства и потребления об образовании и движении отходов за 2020 г.;
- обобщенные сведения из регионального кадастра отходов производства и потребления об объектах размещения отходов, расположенных на территории Ростовской области, на 01.01.2021 г.

Что касается пунктов приема вторсырья - в официальных источниках нет соответствующей информации по всему региону, однако некоторые муниципалитеты на своих официальных сайтах выкладывают адреса пунктов приема вторсырья. Например, на сайте Администрации Аксайского района (<https://aksayland.ru/information/mestonakhozhdenie-punktov-priema-tbo/>, дата обращения 18.09.2021) приведены адреса расположения пунктов приема вторсырья и контейнеров для раздельного накопления. Однако эти пункты находятся только в Ростове-на-Дону. Также с на

сайте размещена информация об адресах пунктов приема опасных отходов. На официальном сайте городской Думы и Администрации города Ростова-на-Дону 28.03.2019 м было опубликовано сообщение об установке контейнеров для сбора опасных отходов на остановках городского транспорта. ([https://rostov-gorod.ru/press\\_room/news/8920/55095/](https://rostov-gorod.ru/press_room/news/8920/55095/), дата обращения 18.09.2021).

**Установление порядка ведения регионального кадастра отходов.** Порядок ведения регионального кадастра отходов установлен Постановлением Правительства Ростовской области от 25 июня 2012 № 528 «О порядке ведения регионального кадастра отходов производства и потребления» (<https://docs.cntd.ru/document/800006236>, дата обращения 18.09.2021). Информация из регионального кадастра обобщена и размещена в публичном доступе за 2020 год. Для доступа в Информационную систему «Региональный кадастр отходов производства и потребления» необходима регистрация.

**Определение в программах социально-экономического развития Ростовской области прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения.** В данном субъекте федерации принята Стратегия социально-экономического развития на период до 2030 года. Прогнозных показателей по сокращению полигонного захоронения ТКО в Стратегии социально-экономического развития Ростовской области не содержится. Есть отсылка к подпрограмме «Формирование комплексной системы управления отходами и вторичными материальными ресурсами на территории Ростовской области» (<http://old.donland.ru/?pageid=114623>, дата обращения 18.09.2021), где есть показатель «сокращение количества полигонов до 8 объектов» к 2020 году. Приведенные данные не дают представления о количественном снижении объемов захоронения ТКО.

**Утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами.** Предельные тарифы на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2020-2022 гг. установлены следующими постановлениями Региональной службы по тарифам Ростовской области.

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 16.02.2021 № 9/3 «Об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Экострой-Дон» (ИНН 6125028860) в зоне деятельности Миллеровского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2021 год»

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/7 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ЭкоЦентр» (ИНН 3444177534) в зоне деятельности Волгодонского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/8 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ГК «Чистый город» (ИНН 3435085647) в зоне деятельности Мясниковского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/9 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Экострой-Дон» (ИНН 6125028860) в зоне деятельности Красносулинского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/10 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Экосервис» (ИНН 6141047531) в зоне деятельности Миллеровского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019. № 68/11 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Экоград-Н» (ИНН 6150074556) в зоне деятельности Новочеркасского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/12 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ЭкоЦентр» (ИНН 3444177534) в зоне деятельности Морозовского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/13 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ЭКОТРАНС» (ИНН 6623121815) в зоне деятельности Неклиновского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы»;

- Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 20.12.2019 № 68/14 «Об установлении единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «ЭкоЦентр» (ИНН 3444177534) в зоне деятельности Сальского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего комплекса на 2020-2022 годы».

Также на официальном информационном портале Правительства Ростовской области (<https://www.donland.ru/activity/349/>, дата обращения 18.09.2021) опубликованы Постановления Региональной службы по тарифам Ростовской области о корректировке единых тарифов регионального оператора в области обращения с твердыми коммунальными отходами для региональных операторов. Перечень постановлений за 2020-2021 гг. Региональной службы по тарифам Ростовской области об установлении предельных тарифов на деятельность региональных операторов Ростовской области находится на официальном портале Правительства Ростовской области (<https://www.donland.ru/activity/349/>, дата обращения 18.09.2021).

**Утверждение инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами.** В Ростовской области утверждены следующие инвестиционные программы:

А) Инвестиционная программа в области обращения с твердыми коммунальными отходами на 2017-2029 гг. «Строительство полигона захоронения и мусоросортировочного комплекса в составе Волгодонского межмуниципального отходоперерабатывающего комплекса Ростовской области» ([https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_22102020\\_24006/](https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_22102020_24006/), дата обращения 18.09.2021)

Программой предусмотрено строительство площадки биокомпостирования в период 2017-2020 гг. и в качестве показателя эффективности указано: доля твердых коммунальных отходов, направляемых на утилизацию, в массе твердых коммунальных отходов, принятых на обработку - 7% с 2020 г.

Б) Инвестиционная программа оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в зоне деятельности Неклиновского МЭОК ООО «ЭКОТРАНС-ПРО», утвержденная Распоряжением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 18.12.2020 № 39 (<https://docs.cntd.ru/document/574613627>, дата обращения 18.09.2021) Этой программой также предусмотрено строительство площадки компостирования в период с 2021-2022 гг. и установлен показатель - Доля твердых коммунальных отходов, направляемых на утилизацию, в массе твердых коммунальных отходов, принятых на обработку - 15 % с 2020 года.

**Утверждение производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами**

В Ростовской области утверждены следующие производственные программы:

- производственная программа в области обращения с твердыми коммунальными отходами АО «Чистый город» (ИНН 6163098547), г. Ростов-на-Дону Ростовской области, на 2018-2022 гг., утвержденная постановлением Региональной службы по тарифам Ростовской области от 30.11.2017 г. № 65/35. (<https://pravo.donland.ru/files/uploads/pravo/pdf/7484/6145201712110020.pdf>, дата обращения 18.09.2021)

- производственная программа в области обращения с твердыми коммунальными отходами ООО «Экоград» (ИНН 6150067982), г. Новочеркасск Ростовской области, на 2018 - 2022 гг., утвержденная постановлением Региональной службы по тарифам Ростовской области от 30.11.2017г. № 65/40. ([https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_48\\_4\\_04122020\\_23598/](https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_48_4_04122020_23598/), дата обращения 18.09.2021) .

Данными документами не предусмотрены показатели по обработке или утилизации ТКО. Утвержденные ими производственные программы ограничены размещением отходов.

**Установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов.** В Ростовской области Постановлением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 03.07.2020 № 6 утверждены временные нормативы накопления твердых коммунальных отходов в отношении отдельных категорий и объектов образования отходов на территории области ([https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_6\\_03072020\\_20412/page/1/](https://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_6_03072020_20412/page/1/) , дата обращения 18.09.2021).

**Организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.** Государственная программа Ростовской области, предусматривающая мероприятия и расходование средств в сфере обращения с отходами, утверждена Постановлением Правительства РО от 15.10.2018 № 638 (ред. от 29.03.2021.) «Об утверждении государственной программы Ростовской области «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование». Данной программой предусмотрен целый набор показателей эффективности, в том числе:

- доля обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образующихся отходов I - IV классов опасности;
- доля твердых коммунальных отходов, подлежащих разделному накоплению, в общем количестве образовавшихся твердых коммунальных отходов;
- доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов;
- доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов;
- доля информационных материалов по повышению культуры раздельного накопления твердых коммунальных отходов, распространенных среди населения, к общему числу изготовленных информационных материалов.

Среди мероприятий предусмотрено:

- внедрение системы раздельного накопления твердых коммунальных отходов;
- строительство объектов межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов (в рамках регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (Ростовская область)»);
- изготовление информационных материалов по повышению экологической культуры населения в сфере раздельного накопления твердых коммунальных отходов.

Постановлением Правительства Ростовской области от 23.03.2020. № 220 утвержден Отчет о реализации государственной программы Ростовской области «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование» за 2019 г. (<https://www.donland.ru/documents/11638/>, дата

обращения 18.09.2021). В итоге за 2019 г. основное мероприятие 5.2 «Внедрение системы раздельного накопления твердых коммунальных отходов» выполнено в полном объеме. Региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Ростовской области осуществлялась закупка контейнеров различной цветовой индикации с учетом раздельного накопления отходов. Министерством ЖКХ Ростовской области выполнен мониторинг потребности муниципальных образований в Ростовской области в оборудовании площадок накопления и приобретении контейнеров. По всей подпрограмме 5 «Формирование комплексной системы управления отходами и вторичными материальными ресурсами на территории Ростовской области» предусмотрено выполнение 10 контрольных событий, из них достигнуто в установленные сроки 10.

Постановлением Правительства Ростовской области от 29.03.2021 № 235 утвержден Отчет о реализации государственной программы Ростовской области «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование» за 2020 г. (<https://www.donland.ru/result-report/964/>, дата обращения 18.09.2021). План по мероприятию 5.2 «Внедрение системы раздельного накопления твердых коммунальных отходов» выполнен не в полном объеме, поскольку не достигнут результат выполнения мероприятия 5.2.1 «Приобретение контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами» (приобретено 5 742 контейнера для накопления твердых коммунальных отходов при плане 6 247 контейнеров). Причина – замена регионального оператора по обращению с ТКО в зоне деятельности Миллеровского МЭОК в октябре 2020 г., дополнительные расходы региональных операторов по обращению с ТКО в связи с неблагоприятным санитарно-эпидемиологическим положением в регионе, связанным с распространением новой коронавирусной инфекции.

В рамках данного приоритетного основного мероприятия в 2020 го.:

- региональными операторами по обращению с ТКО приобретены контейнеры различной цветовой индикации с учетом раздельного накопления отходов;
- органами местного самоуправления и региональными операторами по обращению с ТКО осуществлены мероприятия по переоборудованию контейнерных площадок для раздельного накопления твердых коммунальных отходов. По состоянию на 31.12.2020 раздельное накопление ТКО организовано в городах Ростове-на-Дону, Таганроге, Шахты, Азове, Каменске-Шахтинском, Новочеркасске, Батайске, Новошахтинске.

План по основному мероприятию 5.5 «Изготовление информационных материалов по повышению экологической культуры населения в сфере раздельного накопления твердых коммунальных отходов» выполнен в полном объеме. Изготовлен в электронном виде брендбук по формированию у населения культуры раздельного накопления ТКО. Брендбук размещен на официальном сайте Минприроды Ростовской области, направлен для использования органам исполнительной власти Ростовской области, органам местного самоуправления, региональным операторам по обращению с ТКО, образовательным организациям, хозяйствующим субъектам, осуществляющим организацию обращения с ТКО.

Однако, мониторинг социальных сетей в сообществах Ростовской области, занимающихся экологическим просвещением жителей и способствующих развитию переработки отходов, показал, что закупленные контейнеры для раздельного сбора отходов часто находятся в неисправном состоянии или отсутствуют на контейнерных площадках. Кроме этого, зафиксированы неоднократные факты смешивания потоков раздельно собранных отходов и смешанных ТКО в одном мусоровозе. В целом, учитывая практику раздельного сбора, организуемого региональными операторами в других регионах, есть риски того, что существовавшая прежде система раздельного накопления, созданная частным бизнесом, была нарушена, а новая - не выстроена.

**Утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления).** Порядок накопления твердых коммунальных отходов в Ростовской области утвержден Постановлением Правительства Ростовской области от 21.07.2020. № 663 (действующая редакция с изменениями от 02.11.2020) «Об утверждении Порядка накопления



твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Ростовской области» (<https://www.donland.ru/documents/12345/>, дата обращения 18.09.2021). Порядок накопления отходов, утвержденный губернатором области в 2020 г., закрепляет формат двухпоточного сбора отходов с разделением на органические и неорганические отходы и даже цветовую индикацию контейнеров (зеленый и синий).

**Регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора.** Правила осуществления деятельности регионального оператора утверждены Постановлением Правительства Ростовской области от 20.04.2017 № 295 (ред. от 06.06.2018) «Об утверждении Правил осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Ростовской области».

**Фактические данные о количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов в Ростовской области в 2015-2020 гг.** Информация о фактическом количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов в Ростовской области собрана по материалам, опубликованным в Докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, в Экологическом вестнике Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области» в 2015-2020 гг., а также в Территориальной схеме обращения с отходами на территории Ростовской области. Анализируя динамику количества образующихся отходов, отмечаем тенденцию к уменьшению их массы. Кроме 2021 г., в сравнении с 2019 г. в 2020 г. масса образуемых отходов возросла на 22%.

Если обращаться к количеству утилизированных и обезвреженных отходов, то в этой сфере отмечена крайне нестабильная динамика. Например, в 2020 г. наблюдалось резкое снижение количества утилизированных отходов в сравнении с 2019 (в 9 раз). Причем, с чем связано столь резкое снижение, неясно.

Сведения о количестве образованных, обработанных, утилизированных или обезвреженных ТКО в данных ежегодных Докладах об экологической ситуации в Ростовской области отсутствуют. Какой-либо информации, касающейся ежегодной статистики обращения с ТКО найдено не было. В Территориальной схеме отражаются средние показатели за год, которые не несут в себе статистическую информацию, способную раскрыть динамику в обращении с ТКО. Несмотря на то, что Территориальная схема обращения с отходами содержит раздел «Количество образующихся отходов», в ней нет статистических данных, которые бы отражали соответствующую динамику, приведены лишь средние показатели. В открытых источниках отсутствует информация об обращении с ТКО, существующие источники содержат консолидированную информацию по отходам производства и потребления.

В целом, можно сделать вывод о неэффективной и фрагментарной работе органов исполнительной власти Ростовской области в целях организации сбора и переработки отходов производства и потребления. Также отметим, что статистическая информация, представленная в докладах, порой вызывает некоторые сомнения в ее достоверности (например, отмеченные выше данные о снижении в 9 раз количества утилизированных отходов в 2019 г. по сравнению с 2020 г.). Также отсутствует публичная информация об обращении с ТКО, которая показывала бы динамику развития системы обращения с такими отходами на территории региона.

**Оценка результативности деятельности органов местного самоуправления в сфере обращения с ТКО на территории Ростовской области.** Для анализа деятельности ОМСУ Ростовской области были выбраны следующие муниципальные образования: город Ростов-на-Дону, Веселовский и Крамносудинский район. Выбор районов выполнен на основе различий в численности населения, аналогично тому, как это было выполнено для Приморского края.

Муниципальная программа «Развитие жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, улучшение экологической обстановки и благоустройство города Ростова-на-Дону» не затрагивает обращение с отходами. В Веселовском районе Ростовской области органы местного самоуправления выделили денежные средства в размере 596 390 руб. на приобретение автомобильных весов для полигона твердо-бытовых отходов, расположенного в п. Веселый.

Никаких мероприятий по организации мест накопления запланировано не было. Из муниципальной программы Красносулинского района «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование» невозможно сделать выводы о том, какие именно мероприятия были запланированы для организации мест накопления отходов.

Мониторинг отчетов об эффективности деятельности муниципальных органов власти в Ростовской области, расположенных на официальном портале Правительства Ростовской области (<https://www.donland.ru/activity/157/>, дата обращения 18.09.2021) показывает, что ОМСУ Ростовской области не участвуют в формировании инфраструктуры накопления и сбора отходов, а также их переработки. Деятельность ОМСУ по параметрам, характеризующим создание инфраструктуры накопления, сбора и переработки отходов, в Ростовской области никак не оценивается.

**Выводы по региону.** В период 2015-2020 гг. исполнительные органы государственной власти Ростовской области реализовали свои полномочия по разработке и утверждению региональных нормативных актов, необходимых для организации деятельности региональных операторов по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО. В то же время, какого-либо заметного влияния эти нормативные акты на рост уровня утилизации отходов в указанный период не оказали. Раздельное накопление отходов в Ростове-на-Дону начало осуществляться с августа 2021 г. и его результативность еще трудно оценить. Оценить эффективность организации накопления отходов также невозможно, т.к. в открытом доступе нет информации об обеспеченности граждан контейнерными площадками и контейнерами.

#### **1.2.7. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти г. Санкт-Петербурга по реализации полномочий в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки за период с 2015 года по 2020 год**

Федеральный закон от 25 декабря 2018 № 483-ФЗ «О внесении изменений в статью 291 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» дал право трем городам федерального значения Севастополю, Москве и Санкт-Петербургу до 1 января 2022 г. не применять положения федерального законодательства о сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании, хранении, захоронении ТКО региональными операторами. Санкт-Петербург воспользовался данным правом и взял отсрочку до 2022 г. На момент проведения исследования в Санкт-Петербурге реформа не запущена, и исследуемый регион представляет собой уникальную площадку для изучения альтернативного развития системы обращения с отходами без участия региональных операторов.

Особенностями развития системы обращения с отходами в Санкт-Петербурге является запрет на создание объектов размещения отходов на территории региона в силу того, что Санкт-Петербург — это город федерального значения. Полигон ТКО «Новоселки» был закрыт для приема ТКО в 2018 г. и в настоящее время находится на рекультивации. Отходы Санкт-Петербурга отвозят на захоронение в Ленинградскую область.

Начиная с 2015 года, в Санкт-Петербурге бурно развивается раздельное накопление отходов картона, бумаги, стеклотары, пластика и других отходов потребления, в частности, существует система сбора использованной одежды для благотворительности и переработки, а также сбор использованных химических источников тока, ртутьсодержащего оборудования, электрического и электронного оборудования и автопокрышек. Развитие раздельного накопления происходит за счет инвестиций частного бизнеса (за исключением сбора опасных отходов от населения). Более подробно система раздельного накопления в Санкт-Петербурге будет описана ниже.

В Санкт-Петербурге действуют несколько программ и подпрограмм, полностью или частично описывающих цели и задачи по формированию сферы обращения с отходами на период до 2035 г.:

1. Госпрограмма «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге». Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 487 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 30.08.2021) (<https://docs.cntd.ru/document/822403594>, дата обращения 18.09.2021).

2. «Региональная программа Санкт-Петербурга в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами», выступающая подпрограммой 3 в рамках Госпрограммы (см.п.1).

3. Региональный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории города федерального значения Санкт-Петербург от 15.02.2019 в рамках реализации национального проекта «Экология».

4. Закон Санкт-Петербурга «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» (с изменениями на 26.11.2020 <https://docs.cntd.ru/document/551979680#64U0IK>, дата обращения 18.09.2021).

Готовясь к переходу на новые условия обращения с твердыми коммунальными отходами, Правительство Санкт-Петербурга также разработало и утвердило следующие документы:

1. Территориальная схема по обращению с отходами, в т.ч. ТКО, утверждена Распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 13.07.2020 № 193-р (с изменениями на 21.05.2021) (<https://docs.cntd.ru/document/565311780>, дата обращения 18.09.2021). Электронная модель Территориальной схемы Санкт-Петербурга расположена на официальном сайте Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга (<http://kb.gov.spb.ru/map/>, дата обращения 18.09.2021).

2. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 30.11.2018 № 410-р «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Санкт-Петербурга» (<https://docs.cntd.ru/document/554707706>, дата обращения 18.09.2021).

В связи с тем, что реформа сферы обращения с ТКО в Санкт-Петербурге еще не началась, предельные тарифы на деятельность нового регионального оператора не утверждены. В открытых источниках содержится:

а) Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 11.12.2019 № 201-р «Об утверждении производственной программы и установлении предельных тарифов на обработку твердых коммунальных отходов общества с ограниченной ответственностью «Топливная Экологическая Компания» на территории Санкт-Петербурга на 2020-2022 годы» (<http://www.tarifspb.ru/documents/acts/2708/>, дата обращения 18.09.2021).

б) Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 28.09.2018 № 118-р «Об утверждении производственной программы и установлении предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Санкт-Петербурга (в зоне деятельности регионального оператора N 1) - Санкт-Петербургского государственного унитарного предприятия «Завод по механизированной переработке бытовых отходов» на 2019 год». (с изменениями на 25.03.2019) (<https://docs.cntd.ru/document/551293620/titles/V1NHQ8>, дата обращения 18.09.2021).

в) Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 27.11.2020 № 173-р «Об утверждении производственной программы и установлении предельных тарифов на обработку твердых коммунальных отходов акционерного общества «Автопарк № 1 «Спецтранс» на территории Санкт-Петербурга на 2021-2023 годы» (<http://www.tarifspb.ru/documents/acts/2842/>, дата обращения 18.09.2021).

3. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 15 марта 2013 № 36-р «Порядок ведения регионального кадастра отходов Санкт-Петербурга» (<https://docs.cntd.ru/document/537932812>, дата обращения 18.09.2021).

4. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2017 № 30-р «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Санкт-Петербурга» (с изменениями на 23 декабря 2019 года) (<https://docs.cntd.ru/document/456059598>).

5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 ноября 2017 № 966 «Об утверждении Правил осуществления деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Санкт-Петербурга» (<https://docs.cntd.ru/document/555755169>, дата обращения 18.09.2021).

**Целевые показатели по обращению с отходами, в том числе с ТКО.** В Территориальной схеме Санкт-Петербурга содержатся следующие целевые показатели из трех официальных документов, разработанных в отношении сферы обращения с отходами производства и потребления:

а) из Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2035 г. установлен индикатор: «доля обработанных, утилизированных, обезвреженных ТКО в общем объеме образовавшихся ТКО» к 2024 году 48,7%, к 2035 - 100%».

б) Показатели из федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» по субъекту Российской Федерации:

- доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов: 6,8 % (2019 г.) 7% (2020 г.) 11,1% к 2024 году

- доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов: 12% (2019 г.), 20% (2020 г.), 37,6% к 2024 г.

- Доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов: 93,2% (2019 г.), 93% (2020г.), 88,9% к 2024 г.

в) Целевые показатели из госпрограммы Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге»:

- достигнутые значения целевого показателя «Увеличение количества обработанных, утилизированных, обезвреженных ТКО в общем объеме образовавшихся отходов (к уровню 2016 года)» и индикаторах подпрограммы 3 «Региональная программа Санкт-Петербурга в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» Государственной программы Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге»;

- увеличение количества обработанных, утилизированных, обезвреженных твердых коммунальных отходов в общем объеме образовавшихся отходов (к уровню 2016 г.):

- в 2018 г. запланировано 2,9%, достигнуто 3,13%;

- В 2019 г. запланировано 2,9%, достигнуто 9,49%;

- В 2020 г. запланировано 2,9%, достигнуто 11,79%.

- Доля обеспеченности жителей Санкт-Петербурга пунктами (оборудованием) приема (сбора) опасных отходов:

в 2019 году - 7,5%, в 2020 г.- 7,9% (запланированные показатели достигнуты).

В Территориальной схеме также приводятся данные фактически достигнутых уровней отдельно по утилизации, обработке и захоронению ТКО за 2020 год:

- доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов - 8,59% вместо 7%;

- доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов - 20,3% вместо 20%;

- доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов 91,41% вместо 93%.

В приведенных статистических данных обращает на себя внимание отсутствие единой системы подсчета (в разных таблицах даются разные базовые значения), что препятствует возможности адекватного сравнения и формирования представления о реальном положении

вещей. В частности, в региональном докладе об экологической ситуации в Санкт-Петербурге за 2020 г. указано, что «В 2020 году целевые показатели государственной программы достигнуты: запланированный показатель доли обработанных, утилизированных, обезвреженных ТКО в общем объеме образовавшихся отходов – 38,4 %, фактически достигнутый – 30,37 %»<sup>32</sup>.

**Фактические данные о количестве образованных, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходах производства и потребления в Санкт-Петербурге в 2015-2020 гг., собранные по материалам, опубликованным в Докладах об экологической ситуации в Санкт-Петербурге, а также в Докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2015-2020 гг.**

Необходимо также отметить, что были обнаружены расхождения в публикуемых данных между региональными и федеральными Докладами. Анализируя динамику количества образующихся отходов, отмечаем их увеличение за анализируемый период.

В последние два года в Санкт-Петербурге существенно увеличилась доля утилизированных и обезвреженных отходов (с 13,47% до 30,37% на 2019 и 2020 г. соответственно). Также отмечается увеличение количества отходов производства и потребления, вовлеченных во вторичное использование (выросло на 69% в 2020 г. в сравнении с 2019 г.). В целом, в рассматриваемый период снижается количество захороненных отходов. Например, в 2020 г. этот показатель снизился на 64% в сравнении с 2019 г.

В региональных докладах также представлена информация по обращению с ТКО. Для ТКО наблюдается тенденция к увеличению количества образуемых отходов, при этом возрастает количество и доля утилизированных и обезвреженных отходов, и, соответственно, количество захороненных ТКО снижается. В целом, по анализируемым показателям очень сложно сделать вывод о положительной или отрицательной динамике из-за их разноречивости.

**Система сбора опасных отходов.** В 2010 г. в Санкт-Петербурге была организована первая в России городская система сбора опасных отходов от населения, финансируемая из бюджета города. Уполномоченным органом являлся Комитет по природопользованию и охране окружающей среды Санкт-Петербурга (КПООС). В рамках программы принимались все токсичные (опасные) отходы, которые образуются у жителей и которые нельзя выбрасывать вместе ТКО, а именно:

- батарейки и малогабаритные аккумуляторы;
- ртутные термометры и приборы, содержащие ртуть;
- ртутьсодержащие энергосберегающие лампы (компактные и ЛБ/ЛД);
- автомобильные и иные аккумуляторы и батареи;
- лакокрасочные материалы, баллончики со знаком «Перечеркнутая урна»;
- оргтехника, электронные, электрические и бытовые приборы;
- отработанные масла;
- химические отходы;
- автомобильные покрышки;
- провода и кабели;
- лекарства с истекшим сроком годности;
- и другие подобные отходы.

Отходы принимались в 4 форматах:

- картонные эcobоксы для сбора батареек в помещениях (более 700 шт.);

- металлические терминалы для сбора компактных ламп, термометров и батареек (210 шт.);
- экомобиль – 2 мобильных пункта, объезжавшие город по расписанию и принимающие все виды отходов;
- стационарные посты – 8 вагончиков у станций метро в разных районах, принимающие все виды отходов.

Отчетные цифры по работе системы в 2017 году приведены на сайте КПООС ([https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ecology/current\\_activities/defence/](https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ecology/current_activities/defence/), дата обращения 18.09.2021). В частности, на указанном сайте размещена следующая информация: «С целью снижения негативного воздействия опасных отходов из состава твердых коммунальных отходов, образуемых населением Санкт-Петербурга, Комитетом в 2017 году обеспечивалось функционирование системы сбора опасных отходов в составе: 2 передвижных пунктов (экомобилей), 8 стационарных пунктов, 210 терминалов, 752 мест установки экобоксов для накопления батареек и аккумуляторов. В 2017 году в Санкт-Петербурге собрано и утилизировано 31,4 т ртутных ламп, 73,1 т батареек, 23,6 т оргтехники, компьютерной и бытовой техники, 5841,6 кг лекарственных препаратов, 1436,7 кг ртутных приборов (медицинских ртутных термометров, монотермометров и др.), 119,1 кг автомобильных аккумуляторов, 11,8 т химических отходов, 1576,6 кг ртути металлической, 125,1 т покрышек, 2215,0 л отработанных масел. Общее количество собранных от населения особо опасных отходов составило 303,4 т.»

Постановлением правительства Санкт-Петербурга № 127 от 09.03.2017 организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов отнесена к полномочиям Комитета по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга. В настоящее время система сбора опасных отходов в Санкт-Петербурге включает в себя обеспечение функционирования мобильных пунктов приема опасных отходов от населения (экомобилей), установку и обеспечение функционирования специализированных контейнеров по приему опасных отходов (экобоксов) и информационное сопровождение населения о необходимости раздельного сбора опасных отходов из состава твердых коммунальных отходов.

Раздельному сбору подлежат:

- батарейки и малогабаритные аккумуляторы;
- ртутные термометры;
- энергосберегающие лампы (люминесцентные лампы).

В 2019 г. перечень собираемых опасных отходов из состава твердых коммунальных отходов был расширен, в него была добавлена оргтехника (компьютеры и периферийные устройства). В 2020 г. в этот перечень были дополнительно включены отходы лакокрасочных материалов. В целом, можно отметить ухудшение работы системы сбора опасных отходов, так как по сравнению с периодом 2010-2017 гг. в настоящее время перечень принимаемых отходов значительно меньше, даже после расширения в 2019 г. Также в настоящий момент реализуется меньше форматов сбора опасных отходов у населения. Полностью исчезли стационарные пункты приема опасных отходов, пользоваться которыми было удобнее всего.

**Раздельное накопление отходов в Санкт-Петербурге.** Существующее раздельное накопление отходов в Санкт-Петербурге отражено в Территориальной схеме фрагментарно и не в полном объеме. Это может создать впечатление что система раздельного накопления в регионе находится на зачаточном уровне, что в свою очередь может привести к неверной оценке ситуации и к принятию недостаточно взвешенных решений. Реальную динамику развития раздельного накопления в Санкт-Петербурге в условиях свободного рынка объективно демонстрируют ежедневно обновляющаяся карта пунктов и контейнеров для раздельного накопления отходов Санкт-Петербурга и Ленинградской области ([recyclemap.ru/spb](https://recyclemap.ru/spb), дата обращения 18.09.2021) и ежемесячно публикуемая статистика появления новых пунктов в группе Вконтакте Экологического движения «РазДельный Сбор» (<https://vk.com/rsbor> дата обращения 18.09.2021).

На август 2019 г. на указанной карте было отмечено 1800 пунктов и контейнеров для раздельного накопления отходов, на январь 2020 г. - 3000, на январь 2021 г. - 4300, на 26.04.2021 - 4810.

Подавляющая часть указанных контейнеров и пунктов расположены на территории Санкт-Петербурга, большинство из них - это именно придомовые контейнеры для раздельного накопления отходов (все указанные в расчетах пункты находятся в открытом доступе, однако немало находится также на закрытых придомовых территориях). Ниже на рис. 1.2.6.1. приведен график, отражающий динамику появления пунктов на территории города.

## Открытые пункты [Recyclemap.ru](https://recyclemap.ru)



- Для пластиков (в основном бутылочный ПЭТ) – 2408 / 2861
- Для макулатуры – 580 / 622
- Для стекла – 980 / 1431
- Для металла – 746 / 777
- Для одежды и обуви – 341 / 336
- Для опасных отходов – 509 / 412
- Батарейки - 682
- Для крышечек – 86 / 117
- Для покрышек – 15 / 27

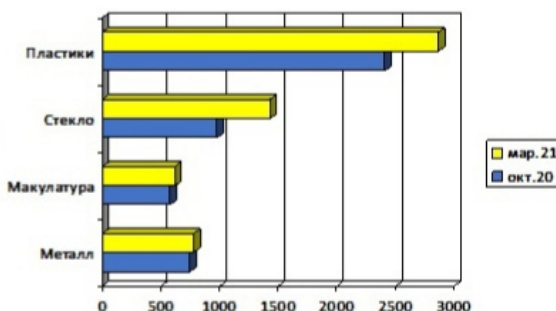


Рис. 1.2.6.1 «Динамика появления контейнеров для раздельного накопления отходов с октября 2020 по март 2021 г.».

Приведенные данные демонстрируют то, что в Санкт-Петербурге в условиях свободных рыночных отношений без государственной поддержки (за исключением городской программы по сбору опасных отходов) с учетом спроса на соответствующие услуги активно формируется система раздельного накопления, которую нужно сохранять, развивать и поддерживать, и не препятствовать её существованию и развитию. С учетом, во-первых, предусмотренной Постановлением № 1156 от 12.11.2016 монополии региональных операторов на контейнерные площадки и, во-вторых, планируемых к принятию федеральных норм начало действия положений законодательства о региональном операторе на территории Санкт-Петербурга может негативным образом сказаться на качестве услуг по обращению с отходами, а равно и на организации раздельного накопления отходов, их переработке и, как следствие, на состоянии окружающей среды. В связи с этим особенно важно сохранить возможность существования экономической конкуренции как условия, необходимого для качественного оказания услуг и обеспечения прав населения на благоприятную окружающую среду. Передача всех полномочий по обращению с ТКО на территории Санкт-Петербурга одному региональному оператору может позитивно повлиять на сложившуюся систему обращения с отходами. Данный вывод основан на том, что в настоящее время ни в Территориальной схеме, ни в Порядке накопления (в том числе раздельного накопления) не указаны сроки и масштабы внедрения (поддержания) раздельного накопления отходов, осуществляемого самим региональным оператором.

Полномочия по организации мест накопления отходов в Санкт-Петербурге переданы от органов местного самоуправления в ведение администраций районов. Кроме этого, обязанность по ведению учета контейнерных площадок, урн и мест сбора (временного накопления) твердых коммунальных отходов, расположенных на территории района, также возложена на администрацию района (пункт 4.37 Положения об администрации района Санкт-Петербурга). Данные о нахождении мест накопления отходов на территории Санкт-Петербурга, по информации

административных районов и предприятий, учреждений, организаций, приведены в Приложении N 22 к Территориальной схеме.

В Территориальной схеме недостаточно данных для того, чтобы проанализировать и сделать выводы о существующих мощностях предприятий по утилизации отходов и производимой продукции. В то же время инфраструктура для раздельного накопления отходов картона, стекла, пластика, металла, текстиля, автомобильных покрышек ежегодно расширяется, что свидетельствует о наличии предприятий по обработке и утилизации таких отходов в Северо-Западном регионе.

По результатам проведения конкурсного отбора на присвоение статуса регионального оператора по обращению с ТКО на территории Санкт-Петербурга, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами в Петербурге, стало АО «Невский экологический оператор» (НЭО) — совместное предприятие Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

### **1.2.8. Сводные выводы по всем проанализированным субъектам федерации**

В рамках исследования была проанализирована эффективность реализации полномочий в сфере организации сбора и переработки отходов производства и потребления исполнительными органами власти и органами местного самоуправления в пяти регионах: Приморский край, Ростовская, Вологодская, Воронежская области и Санкт-Петербург.

Полномочия, зафиксированные за субъектами РФ в сфере обращения с отходами, в Федеральном законе № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», региональными органами власти исполняются, большинство необходимых регулирующих документов разработаны и утверждены органами исполнительной власти субъектов. В то же время, наличие утвержденных нормативных актов не гарантирует эффективного развития системы обращения с отходами в регионах, сопровождающегося ростом уровня утилизации и снижением объемов отходов, направляемых на полигон. Действующие на территории субъектов РФ нормативные акты не гармонизированы между собой по статистической информации и целевым показателям и зачастую противоречат друг другу.

Исходными данными для формирования территориальных схем являются данные статистической отчетности, подаваемые ежегодно в Росприроднадзор, а также данные, полученные напрямую от организаций, осуществляющих прием отходов для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения. Указанная информация зачастую является не полной (не все респонденты отчитываются и не все организации предоставляют данные в ответ на запросы). Кроме того, существующая система учета и отчетности не позволяет отследить, какая часть отходов, образующихся у населения реально направлена на обработку и утилизацию. Причин для этого несколько: некоторые управляющие организации, а также дачные товарищества и другие уполномоченные населением организации не предоставляют отчетности как образователи отходов. Представители частного сектора (ИЖС, сельские жители), также не являются респондентами статистической отчетности. Если организовано придомовое раздельное накопление отходов, то в отчетности эти отходы могут фигурировать как макулатура, тара стеклянная, тара пластиковая, то есть уже не как ТКО, а как ОИТ. Ни в одном из регионов не существует системы сбора и анализа статистики движения отходов, подпадающих под понятие «отходы от использования товаров», не говоря уже сопоставлении количества товаров и упаковки, реализованных на территории региона и попадающих под расширенную ответственность производителя. Особенно негативно это отражается на информации об уровне раздельного накопления и переработки отходов 5 класса опасности (отходы картона, стеклотары, пластика, металла, текстиля и т.д.), по которым предприятия зачастую не отчитываются по формам «2-ТП отходы». В результате создается впечатление, что никакой переработки вторсырья в регионе не существует.



Места накопления отходов, не подпадающих под понятие ТКО, а также места раздельного накопления отходов, пункты приема вторсырья также не отражаются в региональных Территориальных схемах. Причиной того, что Территориальные схемы, на разработку которых были потрачены бюджетные средства, не являются эффективным инструментом развития системы обращения с отходами, являются неэффективные, некорректно составленные и противоречивые федеральные нормы. В частности:

1. Отходы потребления рассматриваются исключительно через призму ТКО. Субъекты РФ, разрабатывая Территориальные схемы, сфокусированы на смешанных коммунальных отходах. Фактически ни в одном из исследованных субъектов не предпринято попыток выделить в составе отходов отдельные категории (такие как отходы производства, ОИТ, крупногабаритные отходы, опасные отходы, образующиеся у населения, в том числе покрышки), проанализировать источники их формирования и объекты их утилизации или обезвреживания.

2. Целевые показатели, которые должны быть утверждены в Территориальных схемах и на выполнение которых ориентированы субъекты РФ, не дают представления, какие способы обращения с отходами считаются более приоритетными, т.к. часто объединяют в одной строке два совершенно разных подхода «утилизация и обезвреживание»

3. Не хватает целевых показателей для выставления правильных ориентиров в организации работы, направленной на стимулирование переработки отходов. В частности, вместо параметров по обращению со смешанными ТКО можно использовать такие параметры как обеспеченность населения инфраструктурой раздельного накопления отходов в шаговой доступности, доля отходов потребления, собираемая в рамках раздельного накопления, показатели утилизации конкретных видов отходов - бумаги, картона, стекла и т.д.

4. Целевой показатель по обработке ориентирует субъект РФ на создание мощностей по обработке смешанных ТКО. Достижение такого целевого показателя не означает, что отходы, прошедшие обработку, будут утилизированы. Не удивительно, что в некоторых регионах даже обработанные отходы отправляются на полигон.

5. Нет однозначной трактовки понятия «компостирование пищевых отходов», разъясняющей, что именно представляет собой этот процесс - утилизацию, или, наоборот, обезвреживание. Не хватает целевого показателя по переработке пищевых и иных пригодных для компостирования отходов.

Органы местного самоуправления неэффективно реализуют свои полномочия по организации мест накопления отходов, в т.ч. раздельного накопления, в силу того, что целевые показатели в муниципальных программах не являются обязательными и не гармонизируются с целевыми показателями регионального планирования и, следовательно, не обеспечиваются финансированием.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ №1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем», все Территориальные схемы по обращению с отходами до их окончательного утверждения должны пройти общественные обсуждения. Регламент подготовки и проведения таких обсуждений предписывает уполномоченному органу исполнительной власти ознакомить с содержанием Территориальной схемы другие заинтересованные исполнительные органы власти и структуры региона, регионального оператора, граждан и прочих заинтересованных лиц, получить от них в письменном виде замечания и предложения к Территориальной схеме, при необходимости учесть полученные замечания и предложения и подготовить заключение по результатам их рассмотрения. Подготовленное заключение должно быть размещено на официальном информационном портале уполномоченного органа. Тема самым, действующие нормы не обязывают уполномоченный орган к тому, чтобы вступать с авторами предложений и замечаний в конструктивный диалог и убеждать их в правильности и безопасности принимаемых решений. Общественное обсуждение Территориальных схем по описанному выше порядку не является инструментом учета

общественного мнения, т.к. отсутствует диалог, аргументированный обмен мнениями и обязательные публичные консультации. Наоборот, закрепленный в Постановлении Правительства РФ №1156 порядок общественных обсуждений Территориальных схем повышает градус социального напряжения и недоверия к действиям органов власти, т.к. большинство острых вопросов остается без ответов, и у населения возникает ощущение, что его мнение не учитывается.

Требуется совершенствования институт общественного обсуждения ОВОС и общественной экологической экспертизы ОВОС, возможности проводить которую предоставляет Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 № 174-ФЗ. Предполагается, что общественная экологическая экспертиза, проводимая параллельно с Государственной экологической экспертизой, позволяет привлечь дополнительных независимых экспертов и избежать субъективных мнений при исследовании влияния на состояние окружающей среды намечаемой хозяйственной деятельности. Однако порядок проведения такой общественной экспертизы недостаточно четко прописан в законодательстве и создает лазейки для осуществления заинтересованным инвестором (заказчиком) недобросовестных действий, направленных на непредоставление экспертной комиссии необходимых материалов, уклонению от ответов на запросы, полному отказу экспертной комиссии в праве на проведение общественной экологической экспертизы.

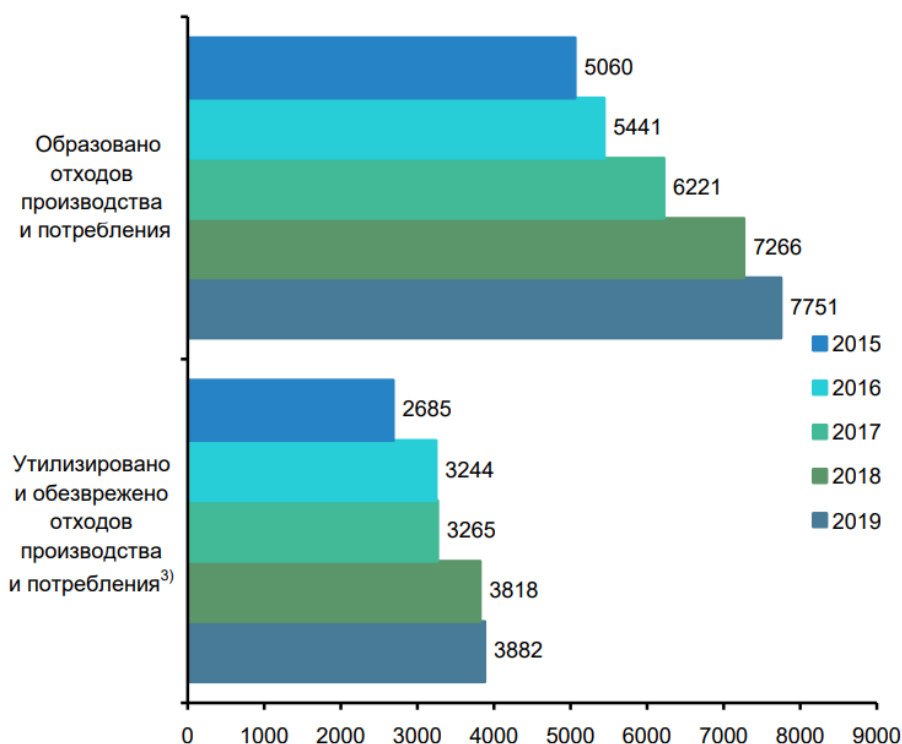
Механизм общественного обсуждения ОВОС для проектов будущих объектов хозяйственной деятельности, в т.ч. объектов по обращению с отходами, также нуждается в совершенствовании. В настоящее время при проведении ОВОС у организаторов существуют возможности не допустить местное население к выражению мнения или не учитывать это мнение, особенно, когда организаторы общественных обсуждений используют форматы дистанционного обсуждения.

### **1.3. Оценка уровня внедрения в Российской Федерации различных методов обращения с отходами и перспективы развития наиболее экологичных методов**

Для оценки уровня внедрения в РФ различных методов обращения с отходами обратимся к общей динамике количества образованных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов производства и потребления в целом по Российской Федерации за 2015-2020 гг. Сбор информации о количестве образующихся, обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) на основе данных, предоставляемых ежегодно по форме «2-ТП (отходы)» согласно Приказу Минприроды России от 08.12.2020 г. № 1028 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами». Респондентами являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие обращение с отходами производства и потребления, в том числе с 2018 г. - региональные операторы.

### 8.1. ОБРАЗОВАНИЕ, УТИЛИЗАЦИЯ И ОБЕЗВРЕЖИВАНИЕ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ<sup>1)</sup>

(миллионов тонн)



<sup>1)</sup> По данным Росприроднадзора.

<sup>2)</sup> Отходы производства и потребления с I по IV класс опасности для окружающей среды.

<sup>3)</sup> До 2017 г. – использование и обезвреживание отходов производства и потребления.

**Рисунок 1.3.1. Образование, утилизация и обезвреживания отходов производства и потребление в РФ, млн. тонн [Охрана окружающей среды в России. 2020г.: Стат. сб./Росстат. – 0-92 М., 2020. – 113 с. [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nmV0UuE3/Ochrana\\_2020.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nmV0UuE3/Ochrana_2020.pdf), дата обращения 20.09.2021].**

По имеющимся данным за период 2015-2020 гг. в Российской Федерации наблюдается значительный рост количества образующихся отходов производства и потребления. Рост данного показателя на конец 2019 г. составил более 150% в сравнении с 2015 г. (с 5060 в 2015 г. до 7751 млн. т. в год в 2019 г.). Такое стремительное увеличение может быть обусловлено как глобальным процессом возрастания объемов образующихся отходов в расчете на душу населения или единицу ВВП, так и иными факторами. К их числу, например, могут быть отнесены изменения в системе сбора статистической отчетности, следствием которых стал рост количества респондентов, представлявших формы отчетности. Иследствием этого стал рост объемов отходов, отраженных в официальной статистике.

Некоторое снижение количества образующихся отходов в 2020 г. до уровня 6956 млн. т. также можно объяснить изменениями в системе учета. С 2020 г. респондентами формы не являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства, у которых образуются только ТКО массой менее 0,1 тонны, заключившие договор с региональным оператором и не осуществляющие деятельность в

области обращения с отходами производства и потребления (обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение отходов).<sup>33</sup>

90-98 % от объема образующихся отходов представлены практически неопасными отходами (V класс опасности для окружающей среды), среди которых неизменно доминирующее положение по массе занимают отходы при добыче полезных ископаемых. По этой же причине, среди Федеральных округов Российской Федерации наиболее значимыми по количеству образующихся отходов являются Сибирский федеральный округ и Дальневосточный федеральный округ, на которые приходится более 2/3 от общего количества отходов, образующихся в Российской Федерации.

В официальных данных Росприроднадзора (Росстата) нет разделения данных о количестве переработанных (утилизированных, использованных) и обезвреженных отходов. Такой показатель приводится во всех отчетах как консолидированный параметр. Данный подход позволяет лишь определить количество размещенных отходов (на полигонах и иных объектах размещения) и количество остальных отходов, которые не попали в места размещения. Вместе с тем, такой подход не позволяет провести анализ и оценить внедрение методов переработки (утилизации отходов), подразумевающих реальное количество отходов, вернувшихся в производственный цикл после переработки в виде товарного продукта или материала.

Также важно отметить, что за период 2015-2020 гг. общее количество утилизированных (использованных) и обезвреженных отходов практически не изменилось и составило от 49 до 60% б Такие показатели могут внушать оптимизм, но при этом крайне важно отметить, что порядка 90% утилизированных и обезвреженных отходов по массе составляют отходы горнодобывающей отрасли, представленные вскрышными породами, отвалами и отсевами пустой породы, а также «хвостами» обогащения, которые в силу технологических процессов и действующей классификации видов обращения с отходами были использованы для рекультивации месторождений полезных ископаемых (например, засыпка пустот карьеров). Данные операции имеют целью не производство нового товарного продукта или материала из отходов, а, скорее, снижение негативного воздействия на окружающую среду горнодобывающей деятельности. Таким образом, если не учитывать отрасль по добыче полезных ископаемых, то количество утилизированных (использованных) и обезвреженных отходов производства и потребления в России за рассматриваемый период составило от 4,9 до 6,0%.

Очевидно, что для целей оценки эффективности реформы в области обращения с отходами и оценки внедрения методов переработки отходов необходима доработка инструментов сбора и обработки статистической информации, в том числе по оценке уровня:

- утилизации образовавшихся отходов по видам отходов - отдельно;
- обезвреживания – отдельно;
- размещения на объектах размещения отходов - отдельно.

Необходимо также проводить оценку применяемых способов обращения с отходами с точки зрения их эффективности и безопасности для окружающей среды, т.к. даже среди методов утилизации есть более и менее предпочтительные.. Стоит отметить, что сама по себе утилизация уже образованных отходов не является самым эффективным способом решения проблемы отходов. Такой вывод очевиден, в контексте внедрения комплекса мер, направленных на снижение образования отходов, поскольку эти меры не находят отражения в системах учета, контроля и надзора в рамках Федерального закона № 89-ФЗ.

**Оценка проблем внедрения методов снижения количества образуемых отходов и повторного использования материалов.** В Федеральном законе № 89-ФЗ закреплены основные направления государственной политики в области обращения с отходами в приоритетной

---

<sup>33</sup> Приказ Росстата от 09.10.2020 г. № 627 (ред. от 13.11.2020 г.) «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления».

последовательности. Наивысшими приоритетами являются меры по предотвращению образования отходов, по сокращению образования отходов и снижению класса опасности отходов в местах их образования. Следующими по важности приоритетами определены обработка (сортировка отходов, подготовка их к дальнейшей утилизации), утилизация и обезвреживание (п.2 ст.3 Федерального закона № 89-ФЗ). Как видно из сказанного, методы утилизации не являются приоритетными по сравнению с сокращением образования отходов и их обезвреживанием. Данная иерархия построена таким образом, что при применении наиболее приоритетных мер автоматически сокращается потребность в ресурсах для обращения с отходами на более низкой ступени. Например, если отходы бумажных стаканчиков не образовались благодаря стимулированию применения многооборотных стаканов, то и количество ресурсов (в том числе природных, энергетических, финансовых), использованных на мероприятия по сбору и утилизации одноразовых стаканчиков постепенно будет сокращаться.

В целях сокращения образования отходов в рамках мировой практики выработан целый комплекс мер, направленных на:

- предотвращение образования отходов в источнике;
- переосмысление дизайна изделий и сокращение количества материалов в изделиях, становящихся отходами;
- повторное использование материалов (изделий) по прямому назначению;
- продление долговечности службы материала (изделия);
- обеспечение ремонтпригодности материалов (изделий) и развитие сервисов по ремонту, совместному использованию, аренде и обмену вещей и т.д.;
- минимизацию и полный отказ от применения товаров одноразового пользования немедицинского назначения;
- переход на многоразовые альтернативы, особенно в сфере общественного питания и упаковочных решений (формат оборотной тары и упаковки, продажа в тару покупателя, многоразовая посуда и приборы и т.п.);
- экологическое просвещение населения и формирование новой культуры ответственного потребления.

Несмотря на то, что предотвращение и сокращение количества образующихся отходов является наивысшим приоритетом государственной политики в сфере обращения с отходами, в Федеральном законе № 89-ФЗ не установлено норм прямого регулирования по реализации данных приоритетов, а среди подзаконных нормативно-правовых актов нет ни одного, который бы регулировал формирование и реализацию вышеописанных мер. Исключением является введение РОП в законодательство РФ, однако действующая модель реализации РОП, предложенная Правительством, не стимулирует производителя работать с качеством товаров и упаковки для продления сроков их гарантийного использования. Например, подобные показатели не принимаются во внимание при расчете массы отходов от использования товаров, подпадающих под экологический сбор для конкретного производителя. Другим примером, является то, как за счет возможности исполнения РОП путем утилизации аналогичных отходов компании, выпускающие напитки в ПЭТ и полиэтиленовых бутылках, используют термоусадочную пленку, которая усложняет передачу самой бутылки на переработку, поэтому сам материал пленки не собирается для утилизации. При этом производитель может обеспечить выполнение своей ответственности за счёт утилизации пластиковой тары и упаковки из других материалов, а сам уровень этой ответственности не стимулирует производителя переходить к более экологически безопасным вариантам упаковки (такой упаковке, которая на основе имеющихся технологий поддается утилизации).

Потдельные производители и торговые сети развивают систему продажи товаров в тару потребителя (диспенсеры, развесные замороженные продукты, станции рефила), однако эта работа затруднена, т.к.:

а) введены ограничения по торговле вразвес (в тару потребителя) согласно СанПин СП 2.3.6.3668-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям деятельности торговых объектов и рынков, реализующих пищевую продукцию»;

б) нет государственных мер поддержки развития подобных практик;

в) в законодательстве России не установлены требования о залоговой стоимости тары, что с учетом зарубежного опыта является одним из эффективных путей развития системы применения многооборотной тары и упаковки.

Под повторным использованием материалов также понимается использование изделий по прямому назначению, без осуществления процессов утилизации. Повторное использование предполагает, что изделие, потерявшее свои потребительские свойства, будет отремонтировано и возвращено в потребительский цикл. Это касается электробытовой техники, мебели, предметов быта, транспортных средств, одежды, обуви и т.п. Сюда же можно отнести передачу ненужных, но еще годных к использованию вещей другим потребителям (секонд-хенд, раздача вещей неимущим, благотворительность, обмен и др.).

В России исторически хорошо развиты магазины «секонд-хенд» (комиссионные магазины). Также получают все большее распространение ремонтные мастерские для одежды, обуви, техники. Однако следует отметить, что в законодательстве фактически отсутствуют меры поддержки для этого сегмента малого и среднего бизнеса, а также меры популяризации восстановления и повторного использования вещей, в противовес регулярному внедрению мер поддержки роста объемов производства новой продукции.

**Оценка внедрения методов вторичной переработки (утилизации) отходов (производства новых продуктов из отходов).** Основные применяемые в Российской Федерации методы утилизации отходов оцениваются в рамках формирования справочников наилучших доступных технологий и на настоящий момент изложены в справочнике ИТС НДТ 15-2016 «Утилизация и обезвреживание отходов (кроме обезвреживания термическим способом (сжигание отходов), оставленном 15.12.2016 . При составлении справочника проведена оценка применяемых в РФ методов утилизации отходов производства (например, нефтесодержащих, оборудования, содержащего ртуть, резиновых изделий, в т.ч. шин и покрышек и т.д.), отходов потребления (пластиковые изделия, электрическое и электронное оборудование, твердые коммунальные отходы), медицинских отходов, биологических отходов, отходов от агропромышленного комплекса.

Сбор информации о технологических процессах, методах, техническом оборудовании и способах, применяемых в сфере утилизации отходов в РФ для отнесения к наилучшим доступным технологиям, был выполнен в соответствии с Порядком сбора данных, необходимых для разработки справочника НДТ и анализа приоритетных проблем отрасли, утвержденным приказом Росстандарта от 23 июля 2015 № 863. На основании требований Постановления Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 № 1458 (ред. от 09.09.2015) «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования ИТС по НДТ» и Приказа Минпромторга России от 31.03.201 № 665 «Об утверждении методических рекомендаций по определению технологии в качестве наилучшей доступной» в рамках ИТС была проведена оценка используемых методов утилизации отходов с выявлением НДТ. В результате было установлено, что в России внедрены НДТ в области утилизации и обезвреживания только следующих видов отходов:

- прочие нефтесодержащие отходы, включая отходы при бурении, связанном с добычей сырой нефти, природного (попутного) газа и газового конденсата;
- отходы оборудования, содержащего ртуть;
- изделия из резины, утратившие потребительские свойства, в том числе резиновые шины, покрышки и камеры;
- медицинские отходы;
- отходы фильтров и фильтровальных материалов отработанных.

Необходимо обратить внимание, на то, что вопреки развитию отрасли утилизации и обезвреживания отходов процесс обновления информационно-технического справочника не проводится.

**Оценка внедрения методов «энергетической» утилизации отходов.** Как определено в справочнике ИТС НДТ 15-2016 (Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Утилизация и обезвреживание отходов), в основу утилизации отдельных фракций твердых коммунальных отходов заложены методы их сортировки на группы однородных отходов (стекло, пластик, черный и цветной металл, бумагу), которые отделяются в ходе сортировки с целью их вторичного использования. При этом обозначено, что одним из перспективных методов утилизации ТКО является производство из них твердого топлива. Твердое топливо из ТКО используется в качестве частичного замещения основного вида топлива, например, для сжигания в цементных печах и энергетических установках в теплоэлектроцентралях, а также на заводах по изготовлению строительных материалов. Твердое топливо из ТКО получают путем измельчения, сепарации и обезвоживания твердых коммунальных отходов. Твердое топливо из ТКО может использоваться в измельченном состоянии или в виде спрессованных брикетов.

Данных о производстве твердого топлива из ТКО на 2015 г. в справочнике не приведено., Также нет данных об их внедрении на момент проведения настоящего исследования. Однако в 2021 г. Правительство Российской Федерации Постановлением от 10.06.2021 N 5637п-П9 утвердило План мероприятий по реализации Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. В п. 4 этого Плана предусмотрены следующие мероприятия: «Подготовка предложений по мерам государственного стимулирования по использованию твердого топлива из отходов в отраслях промышленности, в том числе цементной промышленности, с указанием источников финансирования»<sup>34</sup>. В 2020 г. ППК РЭО озвучило планы по развитию отрасли производства твердого топлива из отходов. До 2024 г. планируется ввести в эксплуатацию 87 объектов по производству топлива RDF, общей мощностью 3596 тыс. т., на что предполагается направить 10,5 млрд. рублей.

Следует принять во внимание, что твердое топливо из ТКО не возвращает материалы в ресурсный цикл, а наоборот, выводит сырье из хозяйственного оборота. Поэтому мы считаем, что растущий уровень внедрения таких методов утилизации свидетельствует о недостаточно в эффективной реализации федеральными и региональными исполнительными органами власти своих полномочий по организации деятельности по построению циклической экономики в части вовлечения отходов в производственных цикл.

В настоящее время в России понятие «энергия из отходов» применяется в основном при обсуждении технологий прямого сжигания отходов на мусоросжигательных заводах, именуемых в части источников как МТЭЦ (мусоросжигательные теплоэлектроцентрали). Методы получения энергии из отходов отражены в ИТС НДТ 9-2020 «Утилизация и обезвреживание отходов термическим способом» и представляют собой:

- сжигание;
- пиролиз;
- газификацию;
- методы, основанные на использовании плазменных источников энергии;
- комбинации вышеперечисленных методов.

Единственное предприятие по сжиганию отходов с получением энергии — это Мусоросжигательный завод (МСЗ) №3 в г. Москве. Предприятие работает по технологии подвижных колосниковых решеток. В настоящее время в Подмосковье и Татарстане строятся 5

---

<sup>34</sup> "ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ПО ОБРАБОТКЕ, УТИЛИЗАЦИИ И ОБЕЗВРЕЖИВАНИЮ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА" (УТВ. ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РФ 10.06.2021 N 5637П-П9)

мусоросжигательных заводов, в сопроводительной документации которых указано, что это предприятия по термическому обезвреживанию ТКО. Однако эти предприятия будут производить электрическую и тепловую энергию, которую планируется продавать в сеть оптовым потребителям по договорам поставки мощностей. Таким образом, до сих пор неясно, чем будут заниматься предприятия - обезвреживанием ТКО или их энергетической утилизацией.

С точки зрения оценки уровня внедрения методов получения энергии из отходов, необходимо отметить, что этот уровень низкий, и это объясняется высокой стоимостью данных технологий относительно имеющихся энергоносителей на рынке Российской Федерации. Также следует отметить, что сжигание отходов, независимо от того, как это сжигание будет классифицировано (утилизация или обезвреживание), несет в себе значительные риски нанесения значительного вреда окружающей среде и здоровью населения. Так, по данным **ОВОС** (оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности) строящийся МСЗ в Воскресенском районе Московской области (д. Свистягино) будет ежегодно производить 2500 т. и 46 наименований загрязняющих веществ (ЗВ). Из них:

- 13 загрязняющих веществ обладают эффектом суммаций (присутствие одного ЗВ усиливает негативное влияние другого. Эти 13 ЗВ создают 14 групп суммаций;
- 9 относятся к первому классу опасности (чрезвычайно опасные), 14 – ко второму, 12 – к третьему, 5- к четвертому;
- для шести ЗВ установлен ориентировочно безопасный уровень.

В связи с этим оценка воздействия на окружающую среду проектов строительства мусоросжигательных заводов обосновано получила значительный общественный резонанс. На момент проведения настоящего ЭАИ судами принято решение о необходимости проведения общественных экологических экспертиз. Согласно проектной документации, подобные комплексы относятся к объектам термического обезвреживания, а не утилизации ТКО.

#### **1.4. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также переработки отходов по отраслям экономики**

##### **1.4.1. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора и переработки ТКО**

Подводя итог анализу понятийного аппарата Закона № 89-ФЗ, еще раз отметим, что необходимо четко разделить, какие отходы относятся к ОИТ, какие - к ТКО, какие к производственным отходам. В текущей редакции этих понятий отсутствует принцип правовой определенности. Исходя только из определения, невозможно определенно указать, к какой категории будут относиться отходы потребления, представленные товарами и упаковкой, утратившими потребительские свойства, если они образуются как в жилых помещениях, так и в ходе деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Также необходимо отметить, что Закон № 89-ФЗ не дает четкого определения отходам производства, так как имеется только «объединенное» определение понятия «отходы производства и потребления», под которыми понимаются «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления...». Таким образом, в данном определении отсутствует точная читаемость в выделении отходов производства как исключительно образующихся в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг, а не потребления. При этом важно отметить, что фактически ОИТ образуются в процессе производства или оказания услуг. Например, при поставке оргтехники в офис образуются отходы транспортной упаковки, и далее, когда оргтехника отслужит свой срок, то она также перейдет в категорию отхода.

При существующем подходе ТКО и ОИТ зачастую смешиваются в одном потоке отходов, вывозимых региональным оператором, имеющим монопольное право на распоряжение такими



отходами. Тарифы на услуги по обращению с ТКО для населения в большинстве случаев рассчитываются на основании площади жилого помещения, а не объема отходов, образующихся в жилых помещениях, что не стимулирует граждан к раздельному сбору отходов от использования товаров. По нашему мнению, все отходы упаковки, а также другие товары, внесенные в Перечень товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (Приложение N 1 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р), должны подпадать только под понятие ОИТ. При этом в составе ТКО должны остаться пищевые и смешанные остаточные отходы.

Действующая законодательная и нормативная база РФ в области обращения с отходами, а также национальный проект «Экология» в части проекта «Комплексная система обращения с ТКО» не способствует реализации основных направлений госполитики в их приоритетной последовательности, а именно сокращению и предотвращению образования отходов, внедрению раздельного накопления отходов и развитию отрасли утилизации отходов и ставит перед субъектами РФ нечеткие цели.

Также подчеркнем, что на формирование отрасли обращения с отходами в Российской Федерации негативное влияние оказывает внедрение и продвижение института региональных операторов. Последние мало заинтересованы в снижении количества образуемых отходов, поскольку именно количество отходов формирует их прибыль. Региональные операторы являются монополистами в организации накопления отходов от населения, при этом очевидна их заинтересованность в росте количества ТКО, а не в выделении из них ОИТ в рамках РОП.

Требования к содержанию Территориальных схем и Региональных программ не содержат инструментов для планирования и достижения целей по снижению захоронения отходов на ОРО за счет сокращения образования смешанных отходов (ТКО), раздельного накопления ОИТ и для утилизации в рамках РОП. Коммерческий учет ТКО по нормативам, особенно в привязке к площади жилого помещения, лишает населения экономической заинтересованности сокращать образование ТКО и участвовать в раздельном накоплении ОИТ.

Неоднозначные трактовки понятия компостирования (либо как утилизации, либо как обезвреживания в зависимости от предназначения получаемого компоста) препятствуют формированию корректных статистических данных и отчетности по выполнению целевых показателей и затрудняют финансирование операций компостирования.

Широкое внедрение института энергетической утилизации, на наш взгляд, создает неблагоприятные условия для развития устойчивой системы обращения с отходами в РФ. Очевидно, что за признанием ТКО возобновляемым источником энергии последует снижение интереса со стороны органов власти, бизнеса и общества к более приоритетному, с точки зрения устойчивого развития, институту раздельного накопления и передачи отходов на переработку. На данный момент развитие энергетической утилизации отходов как способа получения энергии неоправданно, поскольку такой способ окажется малорентабельным на российском рынке из-за высокой себестоимости по отношению к другим источникам энергии, а также из-за отсутствия дефицита ресурсов и энергии в нашей стране. Такой способ обращения с отходами может оказать существенное негативное влияние на окружающую среду и здоровье населения в местах действия МТЭЦ тем самым будет способствовать росту социальной напряженности.

#### **1.4.2. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере регулирования расширенной ответственности производителей товаров (утилизации отходов от использования товаров)**

На основании проведенного исследования можно констатировать, что в Российской Федерации исполнение обязанностей, вытекающих из расширенной ответственности для производителей и импортеров, в настоящее время сталкивается с рядом затруднений (подробнее см. п. 1.1.2). Причины этого коренятся в неэффективной реализации начатой реформы в области утилизации отходов от использования товаров, где существует целый ряд проблем, требующих

безотлагательного решения. В частности, выявлены следующие основные актуальные проблемы нормативного правового регулирования расширенной ответственности производителей и импортеров за утилизацию отходов от использования товаров:

1. Проблема официального оформления (подтверждения) сбора отходов от использования товаров для целей исполнения расширенной ответственности производителя, что, в свою очередь, приводит к недостаточной загрузке имеющихся производств по утилизации отходов и тормозит создание новых объектов по сбору и утилизации отходов от использования товаров.

2. Проблема дублирования ответственности за оплату утилизации отходов от использования товаров в совокупности с отсутствием эффективного механизма целевого расходования средств эко-сбора для обеспечения утилизации конкретных групп товаров, в рамках которых данные средства были уплачены.

3. Проблема определения понятия «утилизация» и признания осуществленной утилизации для целей исполнения расширенной ответственности производителя;

4. Проблема идентификации всех субъектов РОП («проблема безбилетника»).

5. Недостаточный уровень развития инфраструктуры (накопления, сбора, обработки и утилизации), для обеспечения раздельного накопления отходов в целях их превращения во вторичное сырье для их вовлечения в хозяйственный оборот.

6. Несовершенство существующего учета и контроля исполнения установленных нормативов утилизации ОИТ и обращения с отходами в целом, что, в свою очередь, приводит к невозможности оценки достоверности предоставляемых в Росприроднадзор данных.

7. Отсутствие долгосрочной программы повышения нормативов утилизации, что затрудняет планирование субъектами РОП своих инвестиционных программ по развитию инфраструктуры сбора и утилизации ОИТ.

Данные проблемы также являются следствием того, что в рамках Федерального закона № 89-ФЗ отходы от использования товаров не разделены с ТКО., Это привело к размыванию ответственности и неэффективному использованию средств экологического сбора, собираемых для целей развития системы обращения с твердыми коммунальными отходами, реализуемой региональными операторами. Средства экологического сбора не используются для поддержки компаний, занимающихся утилизацией отходов от использования товаров. Практически во всех регионах такие компании и региональные операторы это разные организации, что может прослеживаться на уровне выданных лицензий на утилизацию соответствующих видов отходов. В связи с этим к первоочередным мерам, требующим безотлагательной реализации, по нашему мнению, относятся:

◆ совершенствование НПА РФ в области обращения с отходами от использования товаров с учетом наилучших доступных аналогов в мировой практике, особенно за счет выделения отходов от использования товаров в отдельное регулирование;

◆ обеспечение поддержки производителей и импортеров товаров, ассоциаций и компаний, утилизирующих отходы от использования товаров, в том числе за счет разработки механизмов финансирования программ по сбору отходов от использования товаров;

◆ уточнение соотношения перехода веществ и предметов из категории «товар» в «отход» и из «отхода» в «товар».

#### **1.4.3. Выявление актуальных проблем нормативного правового регулирования в сфере организации сбора отходов и переработки отходов производства**

Как показал проведенный анализ законодательного регулирования в области обращения с отходами производства, к актуальным проблемам регулирования в данной сфере следует отнести следующее:

● Частые изменения, противоречия и дублирование информации в формах учета отходов, отчетности и статистики в области обращения с отходами, увеличивают нагрузку на предприятия в части формирования и подачи излишних дублирующих форм отчетности, приводят

к увеличению рисков технических ошибок в учете и отчетности с потенциальными последствиями в виде рисков непризнания отчетности по утилизации отходов и наложения штрафных санкций со стороны Росприроднадзора. Все это снижает мотивацию хозяйствующих субъектов к внедрению переработки отдельно накопленных отходов. С позиции снижения рисков штрафных санкций бизнесу часто надежнее передать смешанные отходы на размещение.

- Отсутствие упрощенного порядка вовлечения побочных продуктов в производственный цикл, а также риск получения предписаний от надзорных органов из-за отсутствия лицензии на утилизацию отходов часто приводит к отказу организаций вовлекать побочные продукты в свое производство. Поэтому хозяйствующие субъекты направляют большую их часть на размещение в качестве отходов производства.

- Обязательство заключения договора с региональным оператором в части обращения с ТКО привело к фактической монополизации рынка обращения с ТКО. Ранее организации и предприятия, желающие сократить количество захораниваемых отходов и тем самым снизить объем платы за размещение образованных отходов, могли заключить договор на обработку и утилизацию ТКО. Сейчас же они вынуждены отказаться от такой практики в пользу заключения договора с региональным оператором, даже если он выполняет размещение, а не обработку и утилизацию, ТКО.

- Проблемы недостаточной регламентации безопасного накопления отходов производства приводят к недостаточному развитию инфраструктуры для раздельного накопления таких отходов с сохранением их свойств для обеспечения их эффективной утилизации.

## **2. Законодательство Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки**

### **2.1. Анализ законодательства Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки**

В данном разделе будут рассмотрены основные нормативно-правовые акты, принятые в Европейском Союзе как наднациональной международной организации, странах Европейского союза, в том числе во Франции, Германии, Швеции; в США и Канаде, а также в Японии, направленные на регулирование правоотношений, возникающих в процессе сбора и переработки отходов. Положения нормативных актов, связанные с расширенной ответственностью производителей, а также с регулированием, нацеленным на минимизацию образующихся отходов, содержатся в соответствующих подразделах.

#### **2.1.1. Страны Европейского союза, в том числе Франция, Германия и Швеция**

Поскольку Франция, Германия и Швеция являются действующими членами Европейского Союза (далее - ЕС), то в настоящем исследовании необходимо рассмотреть общее законодательство ЕС в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки, а затем произвести анализ национальных нормативно-правовых актов вышеуказанных стран в данной сфере.

Необходимо отметить, что в системе Европейского права используются довольно разнообразные источники права, действующие на основе серии международных договоров учредительного характера, подписанных странами-участниками ЕС (Единый европейский акт 1986 г., Маастрихтский договор (Договор о ЕС) 1992 г., Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2001 г., Лиссабонский договор 2007 г.). Такими источниками являются акты, издаваемые институтами ЕС, в т.ч. Еврокомиссией и Европейским агентством по охране окружающей среды (в виде резолюции), а также регламенты, директивы, рамочные решения, рекомендации, стратегии. Базовым актом в сфере охраны окружающей среды в ЕС является Единый Европейский акт 130t ЕЕА, согласно которому совместные меры по защите окружающей среды, принимаемые в соответствии со статьей 130s, не препятствуют каждому из государств-членов сохранять или вводить более строгие защитные меры, совместимые с положениями данного акта. Государства-участники ЕС информируют Еврокомиссию об этих мерах.

Основополагающим документом для планирования обращения с отходами в ЕС служит Рамочная Директива об отходах (Директива 2008/98/ЕК об отходах и отмене некоторых Директив)/ Waste Framework Directive (WFD; Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>, дата обращения 20.09.2021, где закреплена иерархия (приоритетность) методов обращения с отходами и базовые понятия, позволяющие в дальнейшем определять цели ЕС по обращению с отходами и вторичным сырьем и порядок действий по достижению этих целей.

На наш взгляд, существенным является то, что в понятие «сбор» (collection) входит не только непосредственно накопление, сбор и передача отходов, но также предварительная их сортировка и хранение до момента их вовлечения в процессы переработки или обезвреживания и последующего захоронения. Под «переработкой» (recycling) понимается любая операция по восстановлению, при которой происходит превращение материала в продукт (материал или

вещество), который может быть использован. При этом в категорию переработки попадает, в том числе, переработка органических материалов (в т.ч. компостирование), и отдельно оговорено, что энергетическое использование отходов или их использование в качестве материала для обратной засыпки не является переработкой. Данной директивой также довольно четко определен статус материала, когда он «перестает быть отходом», а именно превращается в продукт переработки (восстановления).

Статьей 11 Директивы об отходах регламентированы цели, согласно которым:

- для отходов от домохозяйств и иных видов отходов, близких по составу (муниципальных отходов), процент переработки должен составить не менее чем 50% по весу (это относится как минимум к отходам бумаги, металла, пластика и стекла);
- для неопасных отходов от строительства и сноса зданий и сооружений подготовка к повторному использованию, переработка и иное восстановление материалов, в т.ч. обратная засыпка должны составить не менее 70% от их веса.

При внесении изменений в Директиву 2008/98/ЕК в 2018 г. (Директива (ЕС) 2018/851 Европейского Парламента и Совета от 30.05.2018. о внесении изменений в Директиву 2008/98/ЕК об отходах / DIRECTIVE (EU) 2018/851 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2018.150.01.0109.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2018%3A150%3ATOС](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.150.01.0109.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2018%3A150%3ATOС), дата обращения 20.09.2021) целевые показатели по подготовке к повторному использованию и переработке были заменены на прогрессивную шкалу, которой предусмотрено, что к 2035 г. доля муниципальных отходов, отправленных на повторное использование и переработку, составит не менее 65%. При этом особое внимание акцентировано на том, каким образом подсчитываются данные, необходимые для такой оценки. Так, уровень переработки — это то количество подготовленного и очищенного вторсырья, которое реально принято на переработку предприятиями-потребителями. Директива указывает, что только в исключительных случаях допустим вариант, когда за уровень переработки принимается количество отходов, покинувших сортировочные центры, и из данного параметра вычитается процент засора, определенный с помощью технологических карт.

Иные директивы ЕС, нацеленные на стимулирование сбора и переработки отдельных видов отходов, в т.ч. отходов от использования товаров и их упаковки, рассмотрены в следующих разделах настоящей главы.

**Швеция.** Базовым нормативно-правовым актом Швеции, регулирующим правоотношения в сфере охраны окружающей среды, является Экологический кодекс Швеции 1998 г. The Swedish Environmental Code (вступил в силу в 1999 г.). В главе 15 «Отходы и ответственность производителей» указано, что за удаление (транспортирование) муниципальных отходов отвечают муниципалитеты. Соответственно каждый муниципалитет обязан принять акт, регулирующий правила удаления муниципальных отходов и План по удалению отходов, который также должен включать положения по сокращению отходов, а также по снижению их опасности. При разработке или изменении ранее принятого Плана по удалению отходов муниципальные власти должны провести необходимые общественные обсуждения (в течение не менее 4-х недель) и консультации с заинтересованными землевладельцами и органами власти. Землевладельцы могут самостоятельно избавляться от отходов в рамках собственного земельного участка при условии, что это безопасно для человека и окружающей среды. Муниципалитеты могут самостоятельно выбирать, как организовать управление отходами. Автономия органов местного самоуправления предусмотрена Конституцией Швеции.

Доступны несколько вариантов организационных структур:

- самоуправление;
- муниципальное предприятие, находящееся в самостоятельной или совместной собственности с другими муниципалитетами;
- совместный совет или ассоциация муниципалитетов.

В Швеции имеется развитая система нормативно-правовых актов, которые регулируют расширенную ответственность производителей (РОП). Более подробно анализ РОП в Швеции выполнен в разделе 2.2.3. В систему РОП попадают большинство упаковочных отходов, электронные отходы, автомобили и др. Обращение с данными видами отходов организовано отдельно от остальных видов муниципальных отходов. Таким образом, муниципалитеты Швеции фактически отвечают за обращение с остаточными отходами и пищевыми отходами. Кроме того, они могут участвовать в организации удаления отходов, которые обычно не считают муниципальными, такими как строительные отходы от домохозяйств и отходы от мелкого ремонта.

Услуги по транспортированию пищевых и остаточных отходов от населения оказывают подрядные организации, которые могут иметь разные формы собственности (муниципальная, частная или смешанная). В 52% муниципалитетов Швеции организован раздельный сбор пищевых отходов, которые направляются на компостирование (Swedish Waste Management, 2020 - Отчет об обращении с отходами в Швеции). В январе 2021 г. правительство Швеции приняло решение о новой цели, которая предполагает, что к 2023 г. не менее 75% пищевых отходов из домашних хозяйств, кухонь общественного питания, магазинов и ресторанов будут сортироваться и обрабатываться биологически, чтобы восстанавливать питательные вещества для растений и биогаз.

В отношении опасных отходов существует практика по организации специальных центров (станций), а также передвижных пунктов по приёму таких отходов (за счет муниципалитетов). Кроме этого, в отношении мелких изделий, которые могут быть отнесены к опасным отходам, реализован также придомовой сбор в специальные контейнеры. Фармацевтические отходы попадают под РОП, и население может передавать их на обезвреживание через аптечную сеть.

Как правило, муниципальный сбор за вывоз мусора или «сбор за отходы», который оплачивают жители, покрывает общую стоимость затрат на организацию управления городскими отходами, а любой дефицит, который возникает, может быть профинансирован дополнительно за счет налогов. Администрирование, в т.ч. планирование отходов, обслуживание клиентов, выставление счетов и информация включены в стоимость сбора за отходы. Кроме того, эта плата покрывает стоимость услуг в центрах утилизации, таких как приём крупногабаритных отходов и опасных бытовых отходов.

**Германия.** Обращение с отходами в Германии во многом сходно с тем подходом, который реализован в Швеции, поскольку так или иначе все вариации возможны исключительно в рамках продолжения стратегических положений нормативных актов Европейского Союза. Значительная часть усилий по сбору и переработке отходов, в т.ч. муниципальных отходов реализуется благодаря развитой системе расширенной ответственности производителей (РОП), описанной более подробно в разделе 2.2.

Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла при обращении с отходами (KrWG) был принят 24.02.2012 (изменения от 04.04.2016). Именно в KrWG нашли отражение положения Директивы ЕС об отходах (Директива 2008/98/ЕС). Закон о замкнутых циклах предписывает определенные действия в отношении материалов для того, чтобы эти материалы оставались в цикле как можно дольше, не вредили окружающей среде, были использованы максимально эффективно и, в случае превращения в отходы, имели схемы сбора, переработки и возврата в производственный цикл наиболее эффективным образом. Закон регулирует просветительские и информационные мероприятия, а также формулирует ответственность производителя и расширенную ответственность производителя.

Законом установлены функции муниципального оператора отходов, которые касаются раздельного сбора остаточных отходов и пищевых отходов, а также оператора РОП, в функции которого входит сбор, обработка и переработка (утилизация) отходов от использования товаров (а именно упаковки, электронного оборудования, химических источников тока (ХИТ), отработанных

масел и транспортных средств). Обращение с остаточными отходами и пищевыми отходами от домохозяйств осуществляют организации публичного права по обращению с отходами (ОПП) - которые выбираются на конкурсной основе местными администрациями.

В 1998 г. в Германии было принято Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесоводства (Постановление об органических отходах - BioAbfV), которое пересматривалось и дополнялось в 2006, 2013 и 2017 гг. Постановление об органических отходах - BioAbfV применяется в отношении:

1. необработанных и обработанных органических отходов и смесей, которые вносятся в качестве удобрений на земли, используемые для сельского хозяйства (включая садоводство, но за исключением личных подсобных хозяйств) и лесоводства или передаются с целью размещения;
2. обработки и исследования таких органических отходов и смесей.

В рамках указанного Постановления ограничена область применяемых органических отходов — это отходы животного или растительного происхождения, или грибные материалы, предназначенные для переработки, разлагаемые микроорганизмами, почвенными организмами или ферментами. В Постановлении указаны допустимые методы биотехнологической обработки органических отходов, обеспечивающие эпидемиологическую и фитосанитарную безопасность:

- a) пастеризация;
- b) аэробная обработка (термофильное компостирование);
- c) анаэробная обработка (термофильная ферментация);
- d) иная обработка, обеспечивающая показатели фитосанитарной обработки не хуже, чем при использовании методов a)-c).

Постановлением также определены требования к процессам биотехнологической обработки и параметры, по которым необходимо осуществлять контроль материала на входе и на выходе. Проведение такого постоянного и широкого контроля позволяет осуществлять размещение органических отходов и смесей на различных сельскохозяйственных угодьях: на пастбищах и лугах, на многопольных кормовых культурах и в открытом грунте для овощных культур. При этом указываются определенные ограничения. Например, размещение органических отходов и смесей на площадях многопольных кормовых культур допускается только в том случае, если размещение производится до посева, и размещенные отходы смешиваются с почвой. Перечень органических отходов, не требующих разрешения на обработку и разрешенных к размещению на сельскохозяйственных площадях, включает широкий перечень органических отходов от различных производств, в том числе шламы процессов мойки (осадки рыбоводных прудов), отходы из ткани растительного происхождения, биоразлагаемые пластмассовые отходы (кроме упаковки), отходы лесного хозяйства, материалы, непригодные для использования или переработки (мука, остатки от производства витаминов и ферментов, табачная пыль, отходы от переработки кофе, какао, чая, дрожжи), отходы дистилляции спирта и необработанного текстильного волокна, биоразлагаемые кухонные и пищевые отходы, бумага, картон и другие.

Помимо перечисленных выше типов органических отходов, определен перечень органических отходов, являющихся отходами различных производств и требующих разрешения на переработку. К ним отнесены шлагообразные пищевые отходы, остатки грибного субстрата, содержащее жирыотделителей и флотаты; производственный шлам от обработки сточных вод; шламы от производства желатина и от производства растительных пищевых масел и жиров, ловушечный крахмал, табачный шлам, шлам от спиртовых заводов, глицерин от производства биодизельного топлива и др. Чрезвычайно важными являются представленные в Постановлении Требования по санитарной обработке органических отходов для обеспечения эпидемиологической и фитосанитарной безопасности. В Германии эффективность обработки органических отходов с использованием перечисленных выше методов в обязательном порядке должна подтверждаться. Так, при компостировании отходов проводят два отдельных исследования с интервалом не менее 3 месяцев, одно из которых должно проводиться зимой. В определенные зоны компостного бурта вводят тестовые (индикаторные) организмы, и после окончания процесса проводят проверку на

наличие живых тестовых организмов. Для фитосанитарной проверки используют следующие тестовые организмы: *Plasmodiophora brassicae* (капустная кила), семена томатов сорта Saint-Pierre, вирус табачной мозаики (*Tobacco mosaic virus*). Для каждой партии органических отходов проверяют 60 проб на соответствие эпидемиологическим и фитосанитарным требованиям.

**Франция.** С 2007 года во Франции были разработаны новая политика управления отходами и стратегия управления отходами с подробным процессом взаимодействия с заинтересованными сторонами, известным как процесс «Grenelle Environnement», в ходе которого обсуждается широкий круг экологических вопросов, включая управление отходами. Этот процесс принятия решений был первым в своем роде во французской регулирующей системе с участием правительства, профсоюзов, работодателей, неправительственных организаций и представителей местных властей. Результаты этого очень подробного процесса консультаций, поддержанного непосредственно президентом Франции, позволили сформировать новую законодательную базу с конкретными целями по управлению отходами на национальном уровне. В 2009 г. был введен в действие первый закон «Grenelle Environnement». Ключевые положения этого закона включали:

- снижение производства бытовых и аналогичных отходов на 7% на душу населения в период с 2009 по 2014 г.;

- снижение количества отходов, отправляемых на свалки или сжигание, на 15% в период с 2009 по 2012 г.;

- внедрение экономических инструментов (переменная схема оплаты за сбор, например, оплата по факту) в период с 2009 по 2014 г.;

- реализация планов предотвращения образования отходов на уровне муниципалитетов; а также уровень рециклинга (рециклинг материалов и органических материалов) на уровне 35% в 2012 г. (24% в 2004 г.).

Во Франции муниципальные отходы (далее - ТКО) составляют следующие виды отходов: смет с улиц, осадок сточных вод и отходы садов и парков (из муниципальных источников), бытовые отходы (в центрах переработки и крупногабаритные предметы, бытовые опасные отходы, смешанные и раздельно собранные бытовые отходы). Наконец, муниципальные отходы включают торговые отходы, аналогичные по своей природе отходам от домохозяйств.

В период с 2001 по 2007 г. управление ТКО во Франции в основном определялось Законом № 92-646 от 13.07.1992 (1 Loi No 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement), требующим представления планов управления муниципальными отходами национальным властям. Эти планы в целом следовали принципу иерархии отходов (сокращение захоронения на свалках, стабилизация сжигания с рекуперацией энергии, увеличение рекуперации материалов и цели предотвращения образования отходов), хотя и с большими различиями между различными департаментами. С 2007 г. было начато изменение направления французской политики управления отходами (процесс Grenelle Environment) с общей целью согласования целей управления отходами на национальном уровне.

Во Франции общий налог на загрязнение окружающей среды («Taxe Générale sur les Activités Polluantes» или TGAP) применяется и к захоронению отходов, а в последнее время - к сжиганию отходов. Налог на захоронение отходов применялся в размере 9,15 евро за тонну захораниваемых отходов и оставался неизменным в период с 2001 по 2008 г. Для полигонов с сертификацией ISO 14001 или EMAS была предоставлена скидка (7,5 евро за тонну), поскольку экологическая сертификация предполагает более эффективное управление отходами и потенциально более высокие экологические показатели по сравнению с несертифицированными площадками. Реформа TGAP 2009 г. потребовала увеличения TGAP в 4 раза в период с 2009 по 2015 г. Кроме того, налоговая реформа теперь включает налог на сжигание, введенный в период с 2009 г. (7 евро / тонну) до 2015 г. (14 евро / тонну). Однако сжигание с рекуперацией энергии и высокой энергоэффективностью подлежит налоговой льготе (от 1,5 евро за тонну в 2009 г. до 3 евро за тонну) (ETC / SCP, 20129). Стоит отметить, что более 90% всех операторов, облагаемых налогом на захоронение отходов и налогом на сжигание, получают налоговые льготы, что потенциально снижает эффективность этих инструментов.



Также важно указать, что налог на захоронение отходов и налог на сжигание применяются ко всем типам отходов, а не конкретно к ТКО. Утверждается, что эти финансовые инструменты могли оказать более непосредственное влияние на не-ТКО, чем на ТКО (Environment Ministry (2012). Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets. (In French). Report on the modalities of evolution and extension of the principle of extended producer responsibility in waste management.). Новый налог на сжигание и повышение налога на захоронение отходов пока мало повлияли на количество отходов, вывозимых на полигоны или отправляемых на сжигание. Точно так же повышение налогов еще не привело к значительному увеличению рециркуляции, поскольку рециркуляция постоянно росла с течением времени.

Более детальный анализ систем сбора и переработки отходов, в отношении которых на территории Франции действует РОП, приведен в следующем разделе настоящей главы.

### 2.1.2. США

Федеративное устройство США подразумевает, что на федеральном уровне принимаются базовые законы, отражающие основные принципы обращения с отходами, а конкретные планы, действия, контроль и отчетность в этой сфере определяются законами отдельных штатов. Таким образом, в целом по стране мы можем наблюдать довольно разнообразные требования и нормативные акты в данной сфере.

На федеральном уровне имеются законы, которые регулируют правоотношения сторон, в том числе государственных органов власти (федеральных и отдельных штатов), в процессе удаления твердых отходов. Это Закон о сохранении и восстановлении ресурсов (Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C. §6901 et seq., 1976) и Закон о захоронении твердых отходов (Solid Waste Disposal Act, Public Law 89–272; Approved October 20, 1965). Оба нормативных акта дополняют друг друга и сфокусированы, прежде всего, на реализации государственной политики США в сфере экологической безопасности. Основной целью нормативного регулирования в данных актах можно признать не столько стимулирование действий по переработке отходов, сколько требования безопасности для окружающей среды и здоровья людей при обращении с отходами в целом. В связи с этим особое внимание уделено обращению с опасными отходами.

Термин «опасные отходы» означает твердые отходы или комбинацию твердых отходов, которые в силу своего количества, концентрации или физических, химических или инфекционных характеристик могут:

- а) вызвать гибель или значительно способствовать увеличению смертности или увеличению заболеваний, в т.ч. необратимых или связанных с потерей трудоспособности;
- б) представляют значительную или потенциальную опасность для здоровья человека или окружающей среды при неправильном обращении, хранении, транспортировке, утилизации или ином обращении.

При этом перечни конкретных материалов и веществ, регулярно пересматриваются и обновляются Федеральным агентством по охране окружающей среды США (EPA USA).

В отношении опасных отходов данными нормативными актами оговорены требования к стандартам, включающие:

- 1) методы ведения учета, которые точно определяют количество образующихся таких опасных отходов, их компоненты, которые являются значительными по количеству или потенциально могут нанести вред здоровью человека или окружающей среде, а также удаление таких отходов;
- 2) методы маркировки любых контейнеров, используемых для хранения, транспортировки или захоронения таких опасных отходов, которые точно идентифицируют такие отходы;
- 3) использование подходящих контейнеров для опасных отходов;

4) предоставление информации об общем химическом составе опасных отходов лицам, занимающимся транспортировкой, обработкой, хранением или удалением таких отходов;

5) использование системы манифестов (паспортов отходов) и других средств, необходимых для обеспечения того, чтобы все образовавшиеся опасные отходы были предназначены для обработки, хранения или захоронения и поступали на объекты обработки, хранения или удаления, для которых было выдано разрешение;

6) сдачу отчетов не реже одного раза в два года.

Из оригинальных положений, необходимо отметить, что в Законе «О сохранении и восстановлении ресурсов» предусмотрен порядок стимулирования использования вторичных минеральных компонентов для Федеральных проектов, связанных с закупками цемента или бетона. Это, пожалуй, единственный пример прямого регулирования на федеральном уровне в США, когда речь идет о переработке отходов, в частности, отходов от строительства и сноса зданий и сооружений.

В целях настоящего исследования авторы рассмотрели законодательство штата Калифорния, как одного из модельных примеров последовательного развития нормативной правовой базы в сфере обращения с отходами в части их сбора и переработки. Рассматриваемые ниже законы штата и действующая система обращения с отходами позволяет в настоящее время перерабатывать (в т.ч. компостировать) от 40 до 50% отходов, образующихся на территории Калифорнии (по данным <https://www.calrecycle.ca.gov/75Percent/RecycleRate>, дата обращения 20.09.2021). Краткое описание норм, регулирующих сбор и переработку отходов в штате Калифорния, приведено в таблице 2.1.5.1.

Таблица 2.1.5.1.

Наименование нормативно-правового акта	Краткое описание установленных норм
<p>Закон «Об управлении твердыми отходами, сокращении, переработке, компостировании и развитии рынка»</p> <p>Assembly Bill 939 Solid waste management, source reduction, recycling, composting, and market development (1989)</p>	<p>Установлена иерархия методов обращения с отходами (приоритетность):</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) сокращение в источнике;</li><li>2) переработка и компостирование;</li><li>3) экологически безопасная обработка и захоронение.</li></ol> <p>Административные единицы штата (администрации города, округа или района) устанавливают способы, частоту сбора отходов, тарифы и объем услуг по обращению с отходами, а также дополнительные ограничения, правила регистрации или предоставления лицензий на право обращения с отходами.</p> <p>Каждый округ штата разрабатывает Сводный план управления отходами, который включает в себя разделы: по сокращению отходов, их переработке, конечному размещению отходов, в том числе каждый город или район разрабатывают свой план, который затем включается в Сводный план округа.</p> <p>Определен порядок проведения контроля обращения с отходами (в т.ч. содержание положения о службе по контролю и его функциях и весьма детально описан административный регламент действий при выявлении различных нарушений, связанных с обращением с отходами).</p> <p><a href="https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bi">https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bi</a></p>

	<a href="#">ll_id=198919900AB939</a> , дата обращения 20.09.2021
<p>Закон «О стандартах содержания пластика извлеченного из отходов потребления в таре для напитков»</p> <p>Assembly Bill 793 Beverage Container Postconsumer Plastic Minimum Content Standard. (2020)</p>	<p>Стандарт минимального содержания пластика в таре для напитков требует, чтобы напитки, продаваемые производителем, имели 15% содержание вторичного пластика (произведенного из отходов потребления, не производственных отходов), а, начиная с 1 января 2022 г., с увеличением до 25% в 2025 г. и 50% в 2030 г..</p>
<p>Закон Калифорнии «О твердых отходах: органические отходы»</p> <p>Assembly Bill 1826, Chesbro. Solid waste: organic waste. (2014)</p>	<p>«Органические отходы» в данном акте означают пищевые отходы, зеленые отходы, отходы от обрезки деревьев и кустов, неопасные древесные отходы и бумажные отходы пищевого загрязнения, смешанные с пищевыми отходами. Предусмотрено сокращение количества органических отходов, передающихся на захоронение к 01.01.2020. на 50% по сравнению с 2014 г., в частности путем установления требований к отдельному сбору и переработке (компостированию) органических отходов от организаций. Например, организации, расположенные в сельской местности, могут организовать компостирование органики на принадлежащих им земельных участках при условии соблюдения санитарных требований.</p> <p><a href="https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140AB1826&amp;search_keywords">https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140AB1826&amp;search_keywords</a>, дата обращения 20.09.2021</p>
<p>Senate Bill-212 Solid waste: pharmaceutical and sharps waste stewardship. (2017-2018)</p> <p>(Твердые отходы: обращение с фармацевтическими отходами)</p>	<p>Представляет собой программу управления продуктом (фармацевтической продукцией), которая финансируется смешанным образом за счет взносов производителей фармпродукции, реализующих её на территории штата, а также за счет бюджета штата. В рамках программы организован сбор от населения лекарственных средств непригодных для дальнейшего использования, и острых предметов медицинского назначения (иглы шприцев и т.п.), образующихся в домохозяйствах.</p>
<p>Закон о переработке использованных матрасов</p> <p>The Used Mattress Recovery and Recycling Act (2013)</p>	<p>Направлен на сокращение незаконного сброса отходов, увеличение объемов переработки и существенное сокращение расходов государственных учреждений на переработку использованных матрасов. Установлена программа по увеличению объемов переработки матрасов по окончании их использования, в том числе: план, бюджет и компоненты годовой отчетности, а также</p>

	базовые и целевые показатели штата.
Закон о переработке покрышек; California Tire Recycling Act in 1989, Закон о переработке электронных отходов The Electronic Waste Recycling Act, 2003 Закон о переработке аккумуляторных батарей The Rechargeable Battery Recycling Act of 2006 Закон о переработке мобильных телефонов The Cell Phone Recycling Act of 2004 Закон о переработке свинцово-кислотных батарей (аккумуляторов) The Lead-Acid Battery Recycling Act of 2016	Серия нормативных актов, направленная на сбор покрышек, электронных отходов, а также химических источников тока (ХИТ). Имеет отдельные черты программы расширенной ответственности производителей (РОП) и более подробно рассмотрена в соответствующем подразделе по анализу зарубежного законодательства в сфере РОП.

Из особенностей правового регулирования порядка обращения с отходами в штате Калифорния можно также отметить, что финансирование каждой из программ сбора и переработки отходов, упомянутых в таблице 2.1.5.1., может осуществляться за счет средств получаемых от производителей товаров и упаковки, за счет платы за услуги по обращению с отходами, а также из бюджета штата. Администрация штата Калифорния стратегически подходит к управлению отходами и ресурсосбережению, постепенно вводя новые программы в отношении наиболее сложных видов отходов потребления, выделяя их в отдельные потоки.

В целом, можно сделать вывод о том, что законодательство США в сфере сбора и переработки отходов в основном нацелено на установление требований безопасности при обращении с отходами и практически не регулирует на федеральном уровне процессы переработки отходов и целевые показатели. Вместе с тем, лучшие практики штатов, в том числе рассмотренные выше нормативно-правовые акты, принятые в штате Калифорния, позволяют штатам устанавливать весьма прогрессивные требования по сбору и переработке отдельных видов отходов потребления, а также органических отходов.

### 2.1.3. Канада

Ответственность за управление отходами в Канаде распределена между федеральным правительством, провинциями или территориями и муниципалитетами. К сфере ведения муниципалитетов относятся материалы (отходы), которые подлежат переработке или компостированию, отходы домохозяйств, бизнеса, учреждений, отходы строительных площадок. К полномочиям муниципалитетов также относится организация сбора отходов и их дальнейшее распределение (утилизация, компостирование, захоронение и т.п.). Полномочия провинций или территорий — это нормативно-правовое регулирование и выработка рамочных политик для операторов, осуществляющих управление отходами, а также предоставление лицензий и осуществление контроля и мониторинга. Федеральные власти вовлекаются в эти процессы, когда речь идет о федеральных землях или ресурсах, когда необходима международная транспортировка

или транспортировка между провинциями, а также, когда надо решить вопросы управления токсичными отходами и выбросами парниковых газов. Федеральные власти взаимодействуют с провинциями, территориями и муниципалитетами, оказывая им поддержку и помощь в проведении научно-исследовательских работ, и предоставляя инструменты, которые стимулируют устойчивые практики обращения с отходами.

Более детальная информация о практике сбора и переработки отходов, и регулирующих их нормативных актов приведена в разделе о зарубежном опыте регулирования в сфере расширенной ответственности производителя.

#### 2.1.4. Япония

Система нормативно-правовых актов, нацеленных на решение проблем, связанных с отходами производства потребления в Японии, стала развиваться со второй половины XX в. и продолжает последовательный процесс формирования. Так, если в послевоенный период приоритетом была лишь санитарная безопасность населения при удалении бытовых отходов, то в настоящее время одна из ключевых задач - формирование замкнутого материального цикла (циклов) в соответствии с принципами циклической экономики.

В настоящее время, законодательство в сфере обращения с отходами в Японии организовано по иерархическому принципу, то есть от базовых законов, к более конкретизирующим нормативным актам, которые обычно сопровождаются документами стратегического планирования на национальном и региональных уровнях. Основопологающим законом является «Основной закон об окружающей среде» (Basic Environment Act, 1994 г, пересмотрен в 2012 г.), в котором изложены основные направления и принципы государственной политики Японии.

В 2000 г. в развитие вышеуказанного закона в Японии был принят «Основной закон о создании общества с устойчивым материальным циклом», в некоторых документах называемый «Базовый закон о переработке» (Закон № 110 от 2000 г.)/ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society <http://www.env.go.jp/en/laws/recycle/12.pdf>, дата обращения 20.09.2021). Выдержки из данного закона приведены в Таблице 2.1.7.1.

**Таблица 2.1.7.1 Выдержки из «Базового закона о переработке» (Закон № 110 от 2000 г.) / The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society.**

**Субъекты, на которые ориентирован «Базовый закон о переработке»:** Правительство; Муниципальные органы; Представители бизнеса; Граждане.

Закон предусматривает следующую зону ответственности для каждого участника процесса:

**Национальное правительство:**

- формулирует и внедряет основные политики и меры, направленные на создание общества с устойчивым материальным циклом.

**Местные органы власти:**

- на основании общих принципов и политик внедряют необходимые меры, обеспечивающие цикличное использование ресурсов и надлежащее обращение с образовавшимися отходами;
- формулируют и внедряют политики и меры, соответствующие природным и общественным условиям региона (совместно с национальным правительством).

**Представители бизнеса:**

- предпринимают меры для того, чтобы предотвратить или сократить производство отходов в ходе осуществления ими предпринимательской деятельности из сырья, произведенных ими товаров или упаковки (в том числе повышая их прочность и

обеспечивая возможность их ремонта, улучшая их дизайн, маркируя их компоненты или детали), обеспечивают циклическое использование ресурсов (или надлежащую утилизацию, если циклическое использование невозможно);

- если представители бизнеса, осуществляющие производство и продажу определенных товаров или упаковки, выбирают определенный дизайн или сырье для товаров или упаковки и этот выбор важен с точки зрения общества и обеспечен устойчивым материальным циклом, то такие представители бизнеса несут ответственность за сбор, доставку или обеспечение надлежащего циклического использования продуктов и упаковки (не исключая ответственности остальных участников процесса);

- обеспечивают циклическое использование ресурсов, если это технически и экономически возможно и важно для создания общества с устойчивым материальным циклом.

#### **Граждане:**

- предпринимают усилия по предотвращению или сокращению образования отходов из приобретенных ими товаров и содействуют циклическому использованию товаров;

- максимально долго используют приобретенные товары, используют товары из переработанных материалов, принимают участие в раздельном сборе и сортировке отходов;

- доставляют определенные законодательством товары и контейнеры представителям бизнеса или иным указанным законом операторам по обращению с отходами;

- осуществляют любые другие меры по созданию общества с устойчивым материальным циклом и соблюдению политик и принципов, установленных национальным правительством и местными органами власти.

Закон устанавливает следующую приоритетность способов обращения с отходами:

1. повторное использование;
2. переработка;
3. сжигание;
4. захоронение на полигоне.

На основе «Базового закона о переработке» японское правительство также сформулировало Фундаментальный план по созданию общества устойчивого цикла материалов (Фундаментальный план переработки, 2003 г, пересмотрен в 2013 г.), чтобы способствовать всестороннему и планомерному продвижению экономики замкнутого цикла. В настоящее время действует 4-ый Фундаментальный план, срок действия которого определен до 2025 г. План отражает национальные цели Японии по предотвращению образования отходов и минимизации использования природных ресурсов, по развитию отрасли переработки вторичных ресурсов и минимизации вреда окружающей среде при обращении с отходами. Кроме целей в плане указаны специфические показатели и индикаторы, по которым органы власти могут отслеживать выполнение плана на национальном уровне, например, такие индикаторы как:

- продуктивность ресурсов (йен/тонну);
- уровень цикличности (количество вторичного ресурса в продукте, %);
- процент финального захоронения отходов ( %);
- количество образующихся отходов в расчете на душу населения и на домохозяйство;
- количество потерь пищевых продуктов в отношении домохозяйств и для организаций (%).

Следующий уровень актов, конкретизирующих положения «Базового закона о переработке», включает:

а) Закон об обращении с отходами и уборке населенных мест (Закон № 137 от 1970 г. с последними изменениями от 2001 г.) / Waste Management And Public Cleansing Law <http://www.env.go.jp/en/laws/recycle/01.pdf>, дата обращения 20.09.2021, Выдержки из данного закона приведены в таблице 2.1.7.2.

**Таблица 2.1.7.2. Выдержки из Закона об обращении с отходами и уборке населенных мест (Закон № 137 от 1970 г. с последними изменениями от 2001 г.) / Waste Management And Public Cleansing Law**

<b>Субъекты, на которые ориентирован «Закон об обращении с отходами и уборке населенных мест»:</b> Министерство экологии; Региональные власти (префектуры); Муниципалитеты; Представители бизнеса; Граждане
<b>Объекты регулирования:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Отходы потребления, образующиеся в домохозяйствах (коммунальные отходы)</b></li><li>- <b>Промышленные отходы, за исключением специально контролируемых</b></li><li>- <b>Специально контролируемые промышленные отходы (токсичные, взрывоопасные, инфекционноопасные)</b></li></ul>
Основные положения включают вопросы: <ul style="list-style-type: none"><li>(1) Контроль образования отходов</li><li>(2) Надлежащую обработку и переработку отходов</li><li>(3) Регулирование создания предприятий по обращению с отходами</li><li>(4) Регулирование работы операторов по обращению с отходами</li><li>(5) Установление стандартов обращения с отходами</li></ul> <p><b><u>Администрации префектур (районов):</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- внедряют План по обращению с отходами (Waste management plan), в составе которого определяют объем образующихся отходов (всех видов), правила предотвращения чрезмерного накопления отходов и надлежащего обращения с отходами, необходимые объекты по обращению с коммунальными отходами; правила эксплуатации полигонов по захоронению промышленных отходов;</li><li>- выдают разрешение и регистрируют организации, осуществляющие обращение с отходами, в т.ч. операторов по обращению с отходами (которые осуществляют сбор и транспортирование коммунальных отходов), устанавливают правила эксплуатации полигонов (мест захоронения отходов);</li><li>- контролирует безопасное обращение со всеми видами отходов на территории префектуры.</li></ul> <p><b>Муниципалитеты:</b> отвечают за сбор и удаление коммунальных отходов.</p> <p><b>Представители бизнеса:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- самостоятельно организуют обращение с промышленными отходами, привлекая организации, имеющие соответствующее разрешение, выданное префектурой. По соглашению с муниципалитетами они могут передавать операторам отходы потребления, сходные по составу с отходами от населения;</li><li>- при передаче промышленных отходов используется «Манифест контроля», информация о происхождении и составе отходов, которые передаются от одного лица другому.</li></ul>

В отношении промышленных отходов (20 категорий, в основном соответствующих различным отраслям промышленности) приняты отдельные правила, регламентирующие безопасное обращение с каждой категорией.

б) Закон о развитии эффективного использования ресурсов/Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources

<https://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/english/pamphlets/pdf/cReEffectLe 2006.pdf>, дата обращения 20.09.2021

Данный закон ориентирован на базовое регулирование правоотношений (в основном в отношении промышленных отходов), возникающих в процессах минимизации отходов и сохранения ресурсов, повторного использования материалов, в процессах переработки отходов и использования вторичных материальных ресурсов при выпуске новой продукции. Законом предусмотрен порядок установления требований (стандартов) к организациям, снижающим использование первичных ресурсов, использующих материалы повторно, использующим материалы в качестве вторичных ресурсов и выпускающих продукцию. Более детальное регулирование по каждому виду правоотношений предусмотрено подзаконными актами.

Аналогично тому, как были установлены отдельные правила по обращению с различными категориями промышленных отходов, в отношении отходов потребления в соответствии со свойствами отдельных продуктов были приняты следующие шесть законов о вторичной переработке:

- 1) Закон о переработке (рециклинге) тары и упаковки (Containers and Packaging Recycling Act, 1995).
- 2) Закон о переработке бытовых электротоваров (Home Appliance Recycling Act, 1998).
- 3) Закон о переработке мелких бытовых электроприборов (Small Home Appliance Recycling Act, 2012).
- 4) Закон о рециклинге автомобилей (Automobile Recycling Act, 2002).
- 5) Закон о рециклинге в строительстве (Construction Recycling Act, 2000).
- 6) Закон о рециклинге пищевых продуктов (Food Recycling Act, 2000).

Более детально положения вышеуказанных актов рассмотрены в разделе о законодательстве Японии в сфере расширенной ответственности производителей.

Кроме указанных в данном подразделе нормативно-правовых актов стоит отметить Закон «О зеленых закупках» (Закон о продвижении закупок государством и другими юридическими лицами товаров и услуг, являющихся дружественными для окружающей среды/Act on Promotion of Procurement of Eco-friendly Goods and Services by the State and Other Entities (Закон №100 от 31.05.2001, опубликован 31.05.2000 вступил в силу 1.04.2001) <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/green/index.html>, дата обращения 20.09.2021.

Закон устанавливает обязанность правительства способствовать закупкам перерабатываемых товаров и других товаров и услуг, являющихся дружественными для окружающей среды, в том числе выделять средства для того, чтобы предметом хотя бы части государственных закупок, при условии сохранения конкурентной цены, являлись товары и услуги, являющиеся дружественными для окружающей среды. В первую очередь, таковыми признаются товары из перерабатываемых материалов и другого сырья, использование которого снижает нагрузку на окружающую среду, в том числе благодаря снижению выбросов парниковых газов, возможности легко обеспечить повторное использование или переработку таких товаров полностью или частично, или услуги, способствующие снижению нагрузки на окружающую среду, в том числе благодаря описанным выше товарам. Деятельность органов исполнительной власти и муниципалитетов в плане реализации положений данного закона сопровождается составлением ежегодных планов и финансовой отчетностью об их исполнении.



Особо отметим, что национальное законодательство Японии не регламентирует жестко параметры или процесс сбора или переработки отходов. Каждая административная единица (муниципалитет или префектура) ориентируются на Фундаментальный план переработки и разрабатывают собственный План по обращению с отходами, включающий организацию сбора, в том числе раздельного сбора от населения, возможности по переработке отходов. Кроме регулярного сбора отходов от населения в Японии также распространен коллективный сбор, когда местное сообщество через муниципалитет имеет возможность собрать какие-либо специфические виды вторсырья и передать его напрямую переработчику. При этом прибыль от таких операций получает муниципалитет. Для выполнения разработанного ими Плана муниципалитеты могут запрашивать национальные субсидии, покрывающие обычно от  $\frac{1}{3}$  до  $\frac{1}{2}$  расходов на запланированные мероприятия.

## **2.2. Анализ правового регулирования в области расширенной ответственности производителей в зарубежных странах (Франции, Германии, Швеции, США, Канаде, Японии) как фактора обеспечения эффективного раздельного сбора и переработки отходов потребления**

Расширенная ответственность производителя (РОП), англ. - extended producer responsibility (EPR) - подход (стратегия) экологической политики, при котором ответственность производителя за продукт расширяется на стадию после потребления продукта, то есть на финальную стадию жизненного цикла продукта. Механизм РОП относится к экономическим механизмам стимулирования предотвращения загрязнения окружающей среды, способствующим движению в сторону разработки новых продуктов с учетом всего жизненного цикла и снижению образования отходов.

Концепция расширенной ответственности производителя впервые была предложена в Швеции Томасом Линдквистом в отчете для Министерства окружающей среды в 1990 г. РОП подразумевает переход ответственности (административной, финансовой и/или физической) за отходы от использования продукта от правительств или муниципалитетов к производителям, включая сбор, транспортировку, переработку или обезвреживание, а также поощрение производителей к тому, чтобы учитывать экологические последствия уже на этапах проектирования и разработки продукта.

**Основные элементы и принципы РОП.** Себестоимость сбора, очистки и переработки материалов не компенсируется средствами, вырученными при продаже переработанных материалов, практически для всех видов отходов во всем мире. Принцип РОП позволяет обеспечить систему движения материалов необходимыми средствами за счет производителей, направленную именно на те отходы, за которые производитель отвечает, гарантировать финансирование в долгосрочной перспективе, минимизировать затраты в соответствии с рыночными принципами, а также обеспечить необходимую прозрачность. На практике принцип РОП означает, что каждый конкретный производитель определенной продукции, который продает свою продукцию на территории страны, должен обеспечивать тем или иным способом обращение с отходами от такой продукции в объеме, сопоставленном с количеством проданных товаров. Внедрение обязательной РОП признано не достаточным, но необходимым условием для эффективного управления отходами. Именно по этой причине, начиная с 1990-х гг., институт РОП получает все большее распространение в мире. Количество государств, разработавших и принявших нормативно-правовую базу для функционирования РОП на территории своих стран, неуклонно увеличивается. В мире существует более 400 функционирующих систем РОП.

Расширенная ответственность производителя может быть исполнена производителем самостоятельно либо коллективно при помощи специально созданных Организаций РОП (ОРОП). Их также могут называть Ассоциации РОП. Изначальным английским термином является Producer Responsibility Organisation (PRO). В абсолютном большинстве случаев производители исполняют свою расширенную ответственность коллективно при помощи ОРОП (PRO). Коллективное

исполнение РОП позволяет располагать более значительными денежными средствами, масштабировать процессы и оптимизировать использование ресурсов, что, в конечном счете, открывает возможность к достижению целей с наименьшими затратами.

Государство устанавливает правовые механизмы, требования и систему контроля. Ни само государство, ни созданные государством структуры не могут являться ни оператором системы РОП, ни получать средства с производителей за исполнение их РОП. Производитель может поручить исполнение РОП только Организации РОП (PRO) и в некоторых странах другим организациям, но не государству. В противном случае такая система не будет классифицироваться как Расширенная ответственность производителя.

Финансирование государством программ сбора отходов для переработки посредством взимания платы с производителей признано менее эффективным инструментом, чем расширенная ответственность производителя, и не может заменить РОП. Однако в дополнение к РОП различные запретительные и поощряющие инструменты государственного регулирования играют усиливающую роль в комплексной политике в отношении отходов. Такими мерами могут быть: взимание налогов на использование первичных материалов, дополнительная плата за размещение на полигонах и мусоросжигание, система государственных “зеленых” закупок, снижение налогооблагаемой базы на продукцию из вторичных материалов, различные преференции для ремонта, восстановления, многоразового использования и другие.

**Отраслевое регулирование РОП.** В большинстве государств регулирование расширенной ответственности производителя происходит по отраслевому принципу. Существует отдельное регулирование для разных типов товаров и упаковки. Это продиктовано существенными различиями в образующихся отходах, способах их сбора и переработки. Так, обычно, существует отдельное регулирование для отходов электронного и электрического оборудования, упаковки, шин, масел, фармацевтических препаратов и т.д.

**Описание работы ОРОП.** В соответствии с видом регулируемых отходов создаются и организации расширенной ответственности производителей ОРОП (PRO). Например, ОРОП (PRO) по шинам, ОРОП (PRO) по упаковке и т.п. Организация расширенной ответственности производителей (ОРОП/PRO) является оператором и основным системообразующим участником системы РОП. В абсолютном большинстве случаев именно через ОРОП (PRO) производители и импортеры исполняют свою ответственность. ОРОП (PRO) берет на себя обязательства выполнить целевые показатели по переработке, установленные на государственном уровне, либо превышенные добровольно, коллективно для всех своих клиентов (членов ОРОП (PRO)).

ОРОП (PRO) являются частными (негосударственными) организациями, которые учреждены либо самими производителями и импортерами, либо профессиональными ассоциациями производителей и импортеров, либо частными инвесторами. ОРОП (PRO) могут быть как полностью некоммерческими, так и коммерческими компаниями. В разных странах могут существовать различные требования к организационно-правовым формам и видам форм собственности для ОРОП (PRO). Например, могут быть разрешены лишь те ОРОП (PRO), членами которых являются только производители и импортеры, или, например, ОРОП (PRO) могут быть только некоммерческими организациями.

ОРОП (PRO) для одного типа отходов может быть несколько, и тогда они работают на конкурентной основе. В то же время встречаются ситуации, когда в отношении одного вида отходов функционирует лишь одна ОРОП (PRO) на территории государства. Производители могут вступить в существующие ОРОП (PRO) или создать новую ОРОП (PRO). В разных странах производители могут решать финансовую, организационную и физическую (материальную) задачи в рамках РОП либо только часть этих задач. В зависимости от этих задач формируется модель функционирования РОП. Системы РОП подразделяются на законодательно закрепленные обязательные системы, т.е. полноценные (Mandatory), ограниченные и добровольные (Limited, Voluntary) РОП. Ограниченные или частичные системы РОП могут охватывать, например, не все регионы страны или находиться в стадии становления. Добровольные системы РОП вводятся в одностороннем порядке отдельными производителями или сообществами производителей.

Традиционно под РОП попадает упаковка, хотя есть и исключения. Наряду с упаковкой распространенными системами являются РОП на электронные и электрические приборы, автомобили, шины, отработанные масла, батареи и аккумуляторы. В дополнение к этим видам отходов, обращение с которыми регулируется через РОП, встречаются, например, такие как: бумага и картон, неупаковочные полимерные изделия, отходы строительства и сноса, источники света (лампы), лекарства, различные химикаты, мебель и даже пищевые отходы. В настоящее время в ЕС обсуждается введение РОП на окурки.

Ответственным производителем в подавляющем большинстве случаев считается именно та компания, которая выводит продукты (и в том числе упакованные) на рынок, поскольку именно данная компания имеет наибольший контроль над дизайном товара и выбором дизайна упаковки товара. Таким образом ответственность распространяется именно на того игрока, который принимает решение. За импортируемые товары обычно отвечает компания-импортер. Однако для импортированных товаров могут быть серьезные различия в регулировании в разных странах.

Распространенной дополнительной схемой РОП также являются различные депозитные системы (система возврата депозита - залога за различные виды тары и упаковки). В то же время, депозитная система может быть внедрена не только в рамках регулирования РОП. Наиболее часто встречающимися депозитными системами являются программы по возврату залоговой стоимости тары (или депозита) для напитков. Зачастую, для таких систем разработано специальное регулирование, которое налагает на производителей определенные обязанности по организации и обеспечению функционирования систем возврата, а также может фиксировать суммы взимаемого и возвращаемого депозита (они могут отличаться). В равной степени регулирование может обязывать производителей отражать (или не отражать) суммы депозита в кассовом чеке покупателя, указывает, какие именно виды тары и для каких напитков подлежат включению в систему ЗСТ, определяет, как следует отображать информацию о возврате депозита на самой таре (этикетке) и т.п. Программы по возврату депозита могут быть обязательными или добровольными.

Депозитные системы в большинстве случаев включают такие виды тары как алюминиевые банки, стеклянные бутылки и пластиковые (ПЭТ/ПЕТ) бутылки, кроме бутылок из-под молочных продуктов. Однако в настоящее время в ряде стран Европы идет подготовка к включению тары из-под молочных продуктов в системы депозита. Для разных систем возможны различные дополнительные виды тары. Так, например, в некоторых регионах системами депозита принимается упаковка Тетра Пак и аналогичная. В случае хорошо продуманной системы возврата депозита в экономику возвращается до 98-99% использованной тары для напитков (т.е. практически вся тара, за исключением естественных потерь, например, разбитых бутылок). Общеизвестно, что системы возврата депозита являются наиболее эффективным инструментом по сбору использованной тары, в том числе тары для повторного использования. В то же время, автоматические устройства для приема тары (аппараты обратного вендинга) являются весьма дорогостоящими. Начинать внедрять депозитные системы следует, только в том случае, если РОП в государстве прошла процесс становления, и производители, несущие ответственность, уже готовы коллективно инвестировать в систему значительные средства. Так или иначе, депозитные системы являются незаменимым инструментом в ближайшем будущем, поскольку именно таким образом многооборотная тара может вернуться к производителю в максимальной целостности и сохранности.

### **2.2.1. Европейский союз**

Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/ЕС от 19.11.2008 «Об отходах и отмене ряда Директив» содержит основные принципы управления отходами, в том числе иерархию способов управления отходами, а также принципы управления, отчетности и планирования. Расширенная ответственность производителя (РОП) является обязательной в странах Европейского Союза в отношении отходов электронного и электрического оборудования (ОЭЭО), батарей, аккумуляторов и транспортных средств и регламентируется

директивами ЕС по соответствующим отходам (2012/19/EU, 2006/66/EC, 2000/53/EC). Директива ЕС по упаковке (94/62/EC) ссылается косвенно на принцип РОП, поскольку выдвигает требования к государствам-членам ЕС принимать необходимые меры для сбора и переработки упаковки. В то же время, она не диктует внедрять обязательную РОП на упаковочные отходы, хотя зачастую ее трактуют именно так.

Директивы разработаны для предотвращения влияния отходов на окружающую среду и функционирование внутреннего европейского рынка. Директивы не предписывают, каким именно образом в каждом государстве-члене ЕС должны функционировать системы РОП, поэтому в каждой стране ЕС разработано свое собственное регулирование систем РОП. В дополнение к этим видам обязательных систем РОП в странах ЕС разработано собственное национальное регулирование и введены системы РОП для других категорий отходов. Во всех странах действуют разные системы организации РОП. Среди них есть основные общие закономерности, но существуют также и отличия.

В 2018 г. Европейский парламент принял всеобъемлющие поправки в Директиву 2008/98/EC и усилил предписанные меры для предотвращения образования отходов и содействия переработке. В документе приняты новые методики расчетов целевых показателей утилизации отходов потребления и цели до 2035 г.а (например, в 2035 г. уровень утилизации муниципальных отходов должен составить 65% образованных отходов без учета их сжигания), а также установлены минимальные требования к системам РОП, уточнены критерии отнесения отходов к опасным отходам, предложены критерии для определения побочных продуктов, установлены новые требования к раздельному сбору отходов, в том числе установлена необходимость раздельного сбора отходов бумаги, металла, пластика, стекла, а с 2025 г. – текстильных изделий. В документе ужесточено обращение со строительными отходами, предписаны усиленные меры для предотвращения образования отходов, проведение ремонта, а также введены новые меры по предотвращению образования пищевых отходов и увеличения объемов повторного использования товаров.

**Германия.** В ФРГ приняты отдельные акты, регулирующие расширенную ответственность по основным категориям РОП:

1. Закон об упаковке (VerpackG).
2. Закон об отслужившем электронном и электрическом оборудовании (ElektroG).
3. Закон о батареях и аккумуляторах (BattG).
4. Постановление об отработанных маслах (AltöIV).
5. Постановление об отслуживших транспортных средствах (AltautoV).

Благодаря проекту «Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации» Немецкого общества по международному сотрудничеству (GIZ GmbH) основные законы Германии, касающиеся РОП, переведены на русский язык.

Механизмы РОП в Германии действуют в отношении пяти групп товаров и для каждой из них регулируются отдельными законами и постановлениями. Для этих групп разработано отдельное отраслевое регулирование, фиксирующее права и обязанности ответственных производителей и других заинтересованных сторон. Отдельное специфическое регулирование связано с особенностями каждой группы отходов и многообразием заинтересованных стейкхолдеров для эффективной организации выполнения ответственности. Регулирование предусматривает схемы реализации РОП для каждой группы товаров, учитывающие специфику товаров, срок жизни, конструкцию или системы сбора. Регулирование устанавливает систему целевых показателей для каждой товарной группы и возлагает ответственность по достижению показателей (по сбору и/или по переработке) на операторов системы РОП (ОРОП (PRO)). Исполнение РОП в Германии основывается на коллективной ответственности путем присоединения производителя к действующим или создания новых ОРОП (PRO). Производители не могут передать свою ответственность государству путем уплаты налога или сбора.

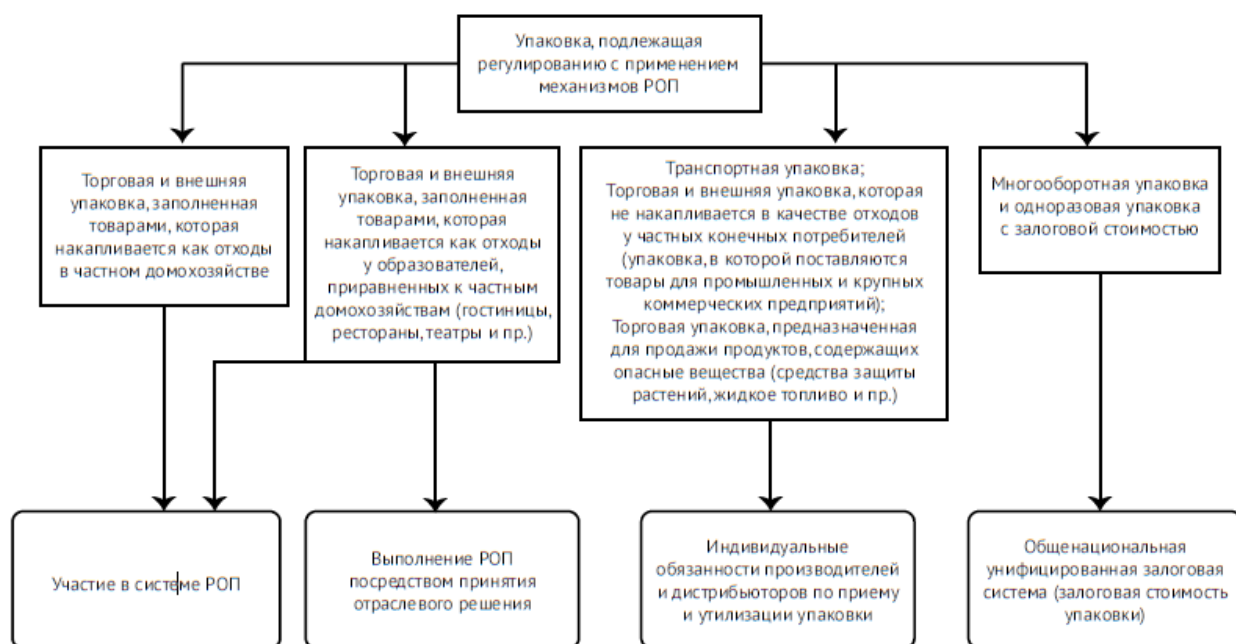
Рассмотрим РОП Германии на примере упаковки. Регулирование прописывает обязанности потребителей участвовать в раздельном сборе отходов, а также предусматривает права и

обязанности при взаимодействии операторов системы РОП с муниципальными операторами по обращению с отходами с целью повсеместного охвата населения и организации необходимой инфраструктурой в шаговой доступности, обязывает муниципальных операторов к оказанию содействия в рамках сбора отдельных отходов от использованных товаров. ОРОП (PRO) для упаковки в Германии могут именоваться «Оператор дуальной системы», а также «Система». Так как отходы, подпадающие под РОП, собираются параллельно с остаточными отходами, эти системы дополняют друг друга, не пересекаясь в отношении обязанностей и финансирования.

Закон об упаковке Германии предусматривает следующие варианты исполнения РОП для упаковки, не включенной в системы возврата депозита:

1. Участие в Системе ОРОП (PRO) - регистрация у оператора системы РОП.
2. Отраслевое решение – безвозмездный прием производителями введенной им в оборот упаковки, подлежащей участию в Системах ОРОП (PRO), у образователей, приравненных к частным домохозяйствам.
3. Индивидуальные обязанности для производителей и дистрибьюторов по приему и передаче на утилизацию отходов упаковки, сбор которой не обеспечивается Системами ОРОП (PRO).

**Рисунок 2.2.2.1. Способы выполнения РОП в зависимости от вида упаковки (Германия)**



Закон об упаковке (VerpackG) очень подробно прописывает все права и обязанности участвующих сторон. Закон распространяется на все упаковочные материалы, независимо от их состава, и преследует следующие цели:

- предотвращение и снижение образования отходов упаковки, направление на переработку образующихся отходов;
- организация раздельного сбора отходов упаковки в частных домохозяйствах и направление их на переработку;
- с целью предотвращения образования отходов увеличение (не менее 70 %) доли напитков, разлитых в многооборотную упаковку;

- стимулирование производства упаковки из вторичных ресурсов;
- обеспечение достижения целевых показателей, установленных Директивой 94/62/ЕС об упаковке и отходах упаковки, согласно которой должно быть утилизировано за год не менее 65 % по массе отходов упаковки, подпадающих под регулирование Закона об упаковке, из них не менее 55 % по массе возвращено в оборот (рециклинг).

Для достижения указанных целей законодательством установлены минимальные показатели переработки (возврат в оборот, то есть не сожжено) для отдельных упаковочных материалов.

Закон об упаковке в Германии (VerpackG) закрепляет само понятие «упаковка», а также подразделяет упаковку на торговую (в том числе сервисную, транзитную), внешнюю и транспортную, а также дает определения всем видам упаковки. Регистрации в системе учета ОРОП (PRO) подлежит заполненная товарами торговая упаковка и внешняя упаковка. Закон об упаковке определяет ОРОП (PRO), которая в данном случае именуется «Система». Действующее в рамках такой системы юридическое лицо в соответствии с участвующими производителями осуществляет сбор использованной упаковки от всех конечных потребителей в частных хозяйствах и передает ее на переработку. ОРОП (PRO) должна обслуживать всю территорию Федеральной земли, где продается такая упаковка. ОРОП (PRO) должна вступить в Центральный орган и участвовать в его финансировании, иметь необходимые мощности, а также должна иметь соглашение со всеми муниципальными операторами.

В отношении производителей в Германии с 2019 г. действует Центральный орган реестра упаковки, который выявляет и штрафует уклоняющихся от выполнения РОП лиц («зайцев-безбилетников»), а также ведет каталог упаковочных материалов. Аналогичные реестры действуют для ОЭЭО и батарей. «Реестр упаковок Центрального органа» учрежден по предписанию VerpackG производителями и их союзами с 2019 г. как специальный орган, который занимается регистрацией, сбором и проверкой данных. Системы и операторы отраслевых решений должны финансировать Центральный орган в соответствии с их рыночной долей. Производители обязаны регистрировать используемую ими упаковку, в противном случае их товар нельзя продавать.

ОРОП (PRO) в Германии может быть коммерческой компанией и получать прибыль. На этом рынке могут работать и работают сразу несколько таких компаний в условиях конкуренции. ОРОП (PRO) обосновывает свои затраты и плату производителей ежегодно. Затраты состоят из чистых затрат на обеспечение сбора и подготовки материалов и организационных затрат. Также ОРОП (PRO) должны закладывать в плату стимулирующую часть для содействия упрощению упаковок и применению в них переработанных и возобновляемых материалов. Затраты формируются на основании тендеров с контрагентами. Тендерные процедуры также регламентируются Законом об упаковке. Нереализованные деньги могут перейти на следующий год и снизить плату производителей. Ответность ОРОП (PRO) проверяется независимым аудитором и, таким образом, с ответственного федерального органа снята необходимость дополнительного финансирования проверок, так как все проверки финансируются также за счет производителей РОП.

**Таблица 2.2.2.1. Показатели рециклинга (возврата в оборот) для отдельных упаковочных материалов (Директива N 94/62/ЕС)**

Материал	Показатель рециклинга (возврат в оборот), %
Пластик	22,5 (учитывается только материал, переработанный обратно в пластмассу)
Древесина	15
Металлы	50
Стекло	60
Бумага и картон	60

**Таблица 2.2.2.2. Целевые показатели утилизации (в %) в соответствии с Директивой 94/62/ЕС «Об упаковке и отходах от упаковки» (с изм. и доп. от 30.05.2018)**

Материал упаковки	До 2025 г.	До 2030 г.
Пластик	50	55
Дерево	25	30
Черные металлы	70	80
Алюминий	50	60
Стекло	70	75
Бумага и картон	75	85

**Таблица 2.2.2.3. Закон об упаковке Германии (VerpackG): показатели сбора отходов упаковки.**

УПАКОВКА, МАТЕРИАЛ УПАКОВКИ	% МАСС	
	ДО 2021 г.	С 1.01.2022 г.
СТЕКЛО	80	90
БУМАГА, КАРТОН	85	90
ЧЕРНЫЕ МЕТАЛЛЫ	80	90
АЛЮМИНИЙ	80	90
КАРТОННАЯ УПАКОВКА ДЛЯ БЕЗАЛКОГОЛЬНЫХ НАПИТКОВ	75	80
КОМБИНИРОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ	55	70
ПЛАСТИК	90%	

Системы ОРОП (PRO) должны передавать на подготовку к повторному использованию или переработку в среднем за год, как минимум, следующее количество задействованных в них упаковок. Не менее 65 %, а с 1 января 2022 года 70 % от показателя сбора полимерной упаковки (90% сбора) должны направляться на материальную утилизацию.

Наряду с придомовым сбором отходов упаковки в Германии действуют системы возврата депозита для одноразовой упаковки для напитков (обязательные), многооборотной тары (добровольные). Сумма залога для одноразовой тары зафиксирована на общенациональном уровне.

**Швеция.** Швеция является страной с высокоразвитой расширенной ответственностью производителя. В Швеции действуют обязательные системы РОП для семи категорий: упаковка, газетная бумага, электрические и электронные товары, батареи, шины, отслужившие свой срок автомобили и фармацевтические препараты.

Ответственность за обращение с отходами, подпадающими под РОП, лежит на производителях и импортерах товаров. Ответственность включает в себя организацию сбора, транспортировки и переработки таких отходов, а также обеспечение работы системы с финансовой точки зрения. В то же время муниципалитеты ответственны за сбор и обращение с другими категориями отходов, образующимися у населения. Ответственность муниципалитетов касается организации сбора крупногабаритных, органических (пищевых и зеленых) отходов, опасных отходов, а также всех остаточных отходов, которые не входят в другие категории. Таким образом, различные виды отходов поделены между ответственными игроками и в большинстве случаев система не выявляет каких-либо противоречий.

Как и в других странах Европейского Союза, в Швеции национальное законодательство в отношении отходов руководствуется рамочными директивами ЕС. Директива ЕС об отходах (Директива 2008/98/ЕС) была включена в шведские Постановления об обращении с отходами и Экологический кодекс Швеции. Четыре директивы ЕС регулируют обращение с транспортными средствами с истекшим сроком службы, ОЭЭО, батареями и упаковкой. Они предусматривают ответственность производителей за свою продукцию.

Для регулирования по всем системам РОП в Швеции (упаковка, газетная бумага, электрические и электронные товары, батареи, шины, транспортные средства и фармацевтические препараты) были приняты отдельные постановления. В дополнение к ним также были приняты постановления о правилах работы депозитной системы тары для напитков и передаче транспортных средств на металлолом.

Кроме обязательных систем РОП в Швеции также функционируют несколько добровольных систем. Например, такие системы действуют в отношении сельскохозяйственного пластика (сюда входят различные емкости для с/х жидкостей) и бумаги, которая не является ни бумажной упаковкой, ни газетной бумагой.

Постановления регулируют системы РОП в разной степени детализации. В большинстве постановлений содержатся основные критерии, определяющие, кто именно является ответственным производителем и какие отходы, и продукты подпадают под регулирование. Также почти все постановления содержат требования к сбору, конкретным целям, отчетности и обязанностям по информированию населения. В случае упаковки и ОЭЭО включены требования к дизайну товаров.

**Таблица 2.2.3.1. Список европейских директив и постановлений Швеции по РОП, относящихся к конкретным продуктам<sup>35</sup>.**

---

<sup>35</sup> В список включены товарные группы, на которые распространяются добровольная РОП (офисная бумага и фермерский пластик) и системы возврата (бутылки и банки для питья). Бутылки и банки для напитков входят в РОП за отходы упаковки. Постановление касается только системы сбора.



Описание отходов	Директива ЕС	Постановление Швеции о РОП	Дата начала действия РОП
Упаковка	94/62/EC	SFS 2018:1462	1994
Бутылки и банки для напитков <sup>2</sup>		SFS 2005:220	1982
Газетная бумага	-	SFS 2018:1463	1994
ОЭЭО	2012/19/EU	SFS 2014:1075	2001
		SFS 2000:208	
Батареи	2006/66/EC	SFS 2008:834	2009
Шины	-	SFS 1994:1236	1994
Машины с истекшим сроком службы	2000/53/EC	SFS 2007:185, SFS 2007:186	2007
Фармацевтика	-	SFS 2009:1031	2009
Бумага офисная		-	1997
Сельскохозяйственный пластик		-	Неизвестно

В Швеции производители несут полную ответственность за сбор и переработку отходов от своей продукции, включая организацию сбора и переработки и полное финансирование этой системы. Для ряда систем РОП введены конкретные целевые показатели по сбору, повторному использованию и переработке отходов. Это касается упаковки, газетной бумаги, ОЭЭО, батарей и автомобилей. За исключением непотребительских ОЭЭО, батарей и шин, все остальные системы РОП должны полностью покрывать территорию Швеции, то есть иметь общенациональный охват. Большинство производителей исполняют свою ответственность коллективно. Обычно они присоединяются к уже существующим ОРОП (PRO) или могут создать новые. Если производитель не исполняет свою ответственность коллективно, он должен своими силами собрать и переработать отходы своей группы в соответствии с целевыми показателями.

ОРОП (PRO) в Швеции действуют как некоммерческие компании. Обычно они созданы соответствующими производителями и/или предприятиями торговли. ОРОП (PRO) в Швеции могут работать в условиях конкуренции, поскольку не регламентировано, чтобы действовала только одна ОРОП (PRO). Однако для многих систем действуют по одной ОРОП (PRO) на каждый вид РОП, кроме упаковки, газетной бумаги и ОЭЭО. Деятельность ОРОП (PRO) финансируется членами ОРОП (PRO), а также они получают доходы от продаж вторсырья и переработанных материалов. Этот принцип не касается фармацевтических препаратов. Их сбор обеспечивают аптеки.

В отношении упаковочных отходов, депозитной тары, фармацевтических препаратов и шин ответственность, кроме производителей, возлагается также на розничных торговцев, которые продают эту продукцию конечному потребителю. Что касается упаковки, то производителями, на которых накладывается расширенная ответственность, считаются три группы производителей:

1. компании, которые заполняют упаковку товаром;
2. импортеры, которые привезли товар в упаковке;
3. компании, производящие упаковку в Швеции или импортирующие ее в Швецию.

Таким образом, в отношении упаковки РОП в Швеции возлагается не только на производителей товара в упаковке, но одновременно и на производителей самой упаковки.

В отношении напитков, входящих в депозитную систему, ответственными производителями являются компании, которые разливают напиток (заполняют упаковку) и компании, которые импортируют напиток в упаковке. Депозитная система тары для напитков управляется Returpack. Для легальной продажи таких напитков следует вступить в систему РОП и уплатить взносы в Returpack. В противном случае напитки продавать запрещено.

Компания Returpack создана производителями напитков, упаковки и предприятиями розничной торговли в 1984 г. для алюминиевых банок. С 1994 г. в систему включены пластиковые бутылки. Returpack работает под брендом Pantamera и включает в себя более 12 тысяч точек приема и возврата депозита. Среди них 3 100 продуктовых магазинов, 50 крупных пунктов Pantamera Express в муниципальных рециклинг-центрах и еще более 9 тысяч маленьких точек в ресторанах и на других площадках. Аппараты по приему тары в магазинах принадлежат магазинам, но Returpack оплачивает обращение с полученными материалами. Большие аппараты Pantamera Express принадлежат самой компании Returpack. Система касается только пластиковых (ПЭТ) бутылок и алюминиевых банок одноразового применения. Для такой тары при продаже напитка с покупателя взимается залог (депозит). Стеклянная тара для напитков не входит в депозитную систему. Система не собирает тару от молочных продуктов, сиропов и соков.

Для газетной бумаги ответственным производителем считаются компании, которые производят газетную бумагу на территории Швеции для продажи в Швеции, и компании, импортирующие газетную бумагу либо бумагу для изготовления газетной бумаги. Таким образом, типографии и предприятия медиасферы не являются субъектами РОП. На территории Швеции функционируют две ОРОП (PRO) для упаковки и газетной бумаги ФТИ и TMP. Förförpacknings- och Tidningsinsamlingen (Служба сбора упаковки и газетной бумаги - ФТИ) состоит из пяти компаний по производству материалов, а именно – бумаги, пластика, металла, стекла и газетной бумаги. ФТИ организует сбор упаковочных отходов и газетной бумаги в рамках общенациональной системы сбора, состоящей из рециклинг-центров. Такие пункты расположены как на муниципальной, так и на частной территории, являются собственностью ФТИ и общедоступны для домохозяйств. Для создания новых пунктов ФТИ приходится поддерживать тесные взаимоотношения с муниципалитетами и частными территориями. ФТИ закупает услуги по обслуживанию своих пунктов, сбору и переработке собранных отходов.

Каждая из пяти компаний, которые состоят в ФТИ, отвечает за свой материал, все они пользуются помощью ФТИ для взаимодействия с контрагентами и муниципалитетами, но часть своими силами производит сбор и транспортировку отходов на свои предприятия. Например, компания по производству газетной бумаги «Pressretur» («Прессретур»), которая принадлежит бумажным и полиграфическим компаниям, организует сбор, сортировку и передачу газетной бумаги с пункта (рециклинг-центра) и распределяет собранную газетную бумагу по трем предприятиям бумажной промышленности. Компания для бумажной упаковки «Ретуркартон АБ», которой владеют 15 производителей бумажной упаковки и организаций розничной торговли, все функции передает ФТИ. Профильная компания для производства стеклянной упаковки «Svensk Glasåtervinning» («Свенск гласотервиннин»), принадлежит стекольной промышленности и её торговым ассоциациям. Ранее она осуществляла сбор и переработку стеклянной упаковки, но недавно функции по сбору были переданы ФТИ. Профильной компанией для металлической упаковки «Свенска металлкретен» («Svenska Metallkretsen») владеют 2 крупные шведские организации розничной торговли. Функции по сбору упаковки и взиманию платы с производителей переданы ФТИ, переработка с помощью трех переработчиков организовывается «Свенска металлкретен». Профильная компания для пластиковой упаковки «Svensk Plaståtervinning» («Свенск Пластотервиннин») несет финансовую ответственность за сбор и переработку отходов. Сбор пластиковой упаковки передан ФТИ, но «Свенск пластотервиннин» сохранила ответственность за переработку собранных материалов. «Tailor Made Responsibility» («TMP») собирает около одной десятой всей собранной упаковки, занимаясь придомовым раздельным сбором, а также с помощью стационарных и мобильных пунктов. «TMP» закупает эти услуги, как у муниципалитетов, так и у частных поставщиков. «TMP» передает все собранные отходы упаковки и газетной бумаги предприятиям бумажной промышленности и на заводы по сортировке пластика. «TMP» развивает придомовой раздельный сбор упаковки.

В отношении деревянной упаковки (поддоны, ящики, кабельные барабаны и др.) действует одна ОРОП (PRO) для древесины «Träförpackningskommittén» («Комитет по деревянной упаковке»), которая является членом торговой ассоциации «Svenskt Trä» («Шведская древесина»).

Какой-либо скоординированный или централизованный сбор в отношении данных отходов отсутствует. В то же время производители должны наладить систему возврата своих изделий. Это означает, что упаковка используется повторно. ОРОП (PRO) собирает статистику и отчитывается в Шведское агентство по охране окружающей среды.

Производители электронной и электрической техники — это компании, которые импортируют либо производят электрическое или электронное оборудование в Швеции и первыми выпускают его на рынок. Ответственность не распространяется на розничных торговцев и дистрибьюторов. Для батарей и аккумуляторов производителем считается компания, которая первой выпускает продукт на рынок. В системе РОП для ОЭЭО и батарей функционируют три ОРОП (PRO). Самая крупная среди них «Эль-Крецен», ею владеют 19 ассоциаций по ЭЭО и батареям. «Эль-Крецен» имеет действующие контракты примерно с 30 транспортными компаниями и 20 предприятиями по переработке. «Ресипо» сосредоточена на сборе ОЭЭО и батарей в магазинах. В «Ресипо» входят 14 членов и около 230 присоединившихся компаний, ей принадлежат 20 транспортных компаний. Также «Эль-Крецен» и «Ресипо» взаимодействуют друг с другом, заключая соглашения и минимизируя расходы.

Отдельная ОРОП (PRO) «Блибаттериретур» занимается свинцовыми аккумуляторами. Сбор потребительских ОЭЭО производится в рамках утвержденной на национальном уровне системы сбора. Системы «Эль-Крецен» и «Ресипо» утверждены на национальном уровне. Системы для профессиональных устройств не обязательны к утверждению. Потребительские ОЭЭО и батареи в основном собирают в муниципальных рециклинг-центрах в сотрудничестве с ОРОП (PRO). Так Эль-Крецен организовал сбор ОЭЭО в 600 муниципальных рециклинг-центрах. Для развития сбора необходимо поддерживать сотрудничество с муниципалитетами и торговыми точками.

Производителями автомобилей считаются изготовители и импортеры транспортных средств. Оператор системы РОП «BilRetur» («БильРетур») руководит работой общенациональной сети авторизованных авторазборных мастерских. Акционерами «БильРетур» являются «СБР» (торговая ассоциация авторазборок) и «Стена Рисайклин» (компания по переработке), которая сотрудничает с отдельными производителями и импортерами и с торговой ассоциацией импортеров автомобилей «BIL Sweden». Авторазборки системы «БильРетур» обязаны принять автомобили бесплатно у последнего владельца, если автомобиль полностью укомплектован, и соблюдать требования по экологически устойчивому демонтажу автомобилей (в том числе отделить масла, жидкости, рабочие жидкости кондиционеров, нейтрализация подушек безопасности и тд.). Кузов автомобиля передается на переработку.

Ответственность за шины возлагается на производителей, импортеров и продавцов шин. Если шины входят в состав автомобиля в конце срока службы, то за них отвечает РОП на автомобили. В Швеции существует только одна ОРОП (PRO) для шин «СДАБ» («Svensk Däckårvinning AB» – «Шведское АО по утилизации шин»). 80 % его акций владеет Торговая ассоциация производителей шин, а 20 % – Торговая ассоциация розничных торговцев шинами (шинных мастерских). «СДАБ» финансирует систему общенационального сбора и переработки шин, которая по традиции функционирует с привлечением только одного подрядчика. Сбор осуществляется в магазинах и автосервисах, а также шины принимают в половине муниципальных рециклинг-центров.

Для фармацевтических препаратов ответственным производителем является компания, которая имеет право продавать фармацевтические препараты, т. е. аптеки. Определение фармацевтических препаратов в Постановлении 2009:1031 об ответственности производителя фармацевтических препаратов такое же, как в законодательном акте «Закон о лекарствах 2015:315». В отношении фармацевтических препаратов не действует ОРОП (PRO) и применяется другой порядок, при котором отдельные аптеки обязаны забирать пропорциональные количества фармацевтических препаратов у домохозяйств в зависимости от оборота аптек.

#### **Таблица 2.2.3.1. Целевые показатели и достигнутые уровни для всех отходов РОП в Швеции**

РОП	Вид продукции	Шведские цели по РОП		Выполнено в 2018 г	
		Восстановление материалов	Сбор доля	Восстановление материалов	Сбор доля
Упаковка <sup>1)</sup>	Металл	70 %		84 %	
	Бумага	65 %		82 %	
	Пластика	30 %		46 %	
	Стекло	70 %		93 %	
	Дерево	15 %		51 %	
Газетная бумага <sup>2)</sup>	Газетная бумага	75 %		>90 %	
ОЭЭО <sup>3)</sup>	Крупная бытовая техника	80 %		85 %	53 %
	Мелкая бытовая техника	70 %		76 %	24 %
	IT и телекоммуникационное оборудование	80 %		86 %	52 %
	Аудиовизуальная аппаратура	80 %		84 %	131 %
	Осветительное оборудование	55 %		78 %	85 %
	Игрушки и спортивное снаряжение	55 %		70 %	13 %
	Медицинское оборудование			84 %	20 %
	Оборудование для наблюдения и контроля			86 %	10 %
	Автомат для продаж			66 %	9 %
Батареи <sup>3)</sup>	Автомобильные и промышленные аккумуляторы, содержащие свинец		95 %		53 %
	Автомобильные и промышленные аккумуляторы, не содержащие свинца		95 %		61 %
	Другие батареи		75 %		47 %
	Батареи с содержанием ртути	98 %			
	Батареи, содержащие свинец	65 %		99 %	
	Батареи, содержащие кадмий	75 %		97 %	
	Другие батареи	50 %		65 %	
Отслужившие автомобили <sup>4)</sup>	Транспортные средства	85 %		87 %	
Шины	Шины	Отсутствуют		>100 %	
Система возврата суммы залога	Пластиковые бутылки (ПЭТ),	90 %		83 %	
	Металлические банки <sup>5)</sup>	90 %		81 %	

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о следующем:

- 1) Доля извлечения материала определяется как количество извлеченного материала по сравнению с количеством, поступающим на рынок. В таблице указаны задачи до 2020 г.
- 2) Количество газетной бумаги, поступающей на рынок Швеции, не сообщается по соображениям конфиденциальности. Однако, по данным «Папперскрецен», более 90% газетной бумаги перерабатывается.
- 3) ОЭЭО. Доля извлечения материала определяется как количество извлеченного материала по сравнению с количеством, собранным в отдельной системе сбора.
- 4) Батареи. Для батарей установлены целевые показатели в отношении показателей сбора, определяемые как количество собранных батарей по отношению к количеству, выпущенному на рынок, а также целевые показатели по рекуперации материалов и особой осторожности в отношении содержания металлов в батареях. Следует обратить внимание на то, что представленные показатели сбора батарей основаны на данных, сообщенных через схемы ответственности производителя, и не обязательно отражают ситуацию по всем собранным батареям. Уровень сбора, используемый в шведской статистике, также основан на данных о собранном количестве по сравнению с выпущенным на рынок количеством в том же году.

5) Уровень рекуперации материала определяется как весовая доля автомобиля, которая используется повторно или утилизируется.

6) Есть признаки, свидетельствующие о том, что из-за экспорта из Швеции в Норвегию значительная часть шведских металлических банок для готовых напитков возвращается в норвежскую систему возврата залога. Вывезенные из страны банки действительно утилизируются, но за пределами Швеции.

Развитие РОП в Швеции началось в 1994 г., когда была введена РОП на упаковку. Однако в Швеции и до этого собирались отходы газетной бумаги, стекла и вышедшие из употребления автомобили, поскольку такая деятельность была прибыльной и окупала себя. Внедрение системы сбора отходов упаковки и газетной бумаги произошло всего за 18 месяцев, благодаря зонтичной ОРОП (PRO) ФТИ. Пункты сбора были организованы по всей стране. Однако такое быстрое развитие произошло без консультаций и без учета мнения муниципалитетов. В связи с этим напряженность в отношениях между ОРОП (PRO) и муниципалитетами наблюдается до сих пор. Это усугубляет сложности в переговорах, когда на территории муниципалитетов требуется развернуть новые пункты сбора отходов в дополнение к ныне действующим 5-ти тысячам.

В 2018 г. постановление о введении РОП на упаковку было обновлено и предписывает собирать отходы упаковки и газетной бумаги посредством утвержденной системы придомового сбора, в то время как сейчас такие отходы собираются в специально отведенных местах (пунктах экологической переработки или рециклинг-центрах). Система должна покрывать всю территорию Швеции и быть бесплатной для жителей. Постановление от 2018 г. предусматривает, что начиная с 2021 г. 60 % всей жилой недвижимости должно иметь доступ к пункту сбора возле дома или квартала. Цель данного постановления состоит в том, чтобы предоставить такую возможность, повсеместно начиная с 2025 г. Впрочем, остается неясной судьба уже имеющихся пунктов сбора упаковки и газетной бумаги. Неясно и кто именно будет исполнять роль оператора, так как пока ни одна система не может быть классифицирована как удовлетворяющая новым требованиям. В связи с этим принято решение об установлении переходного периода.

Как и в других странах, в Швеции есть «зайцы-безбилетники» (компании, уклоняющиеся от РОП). Исследования Канцелярии правительства и Министерства окружающей среды и энергетики в 2018 г. показали, что таких компаний больше, чем предполагалось. В то же время считается, что они очень небольшие и занимают незначительную часть рынка. С 2021 г. все производители упаковки должны зарегистрироваться в Шведском агентстве по охране окружающей среды, такая обязанность уже существует для ЭЭО и батарей. Также как и другие страны, Швеция страдает от неурегулированности системы обращения с отходами при интернет-торговле.

**Франция.** Впервые принцип расширенной ответственности производителя был закреплен в законодательстве Франции в 1992 г. в отношении упаковки. Схема РОП касалась таких отходов как пластиковые бутылки, консервные банки, картон и упаковка Тетра Пак. Такая схема показала себя как очень удачная. Она работает с небольшими изменениями и по сей день и оперирует бюджетом более 600 миллионов евро ежегодно. Впоследствии РОП была введена для других категорий отходов от использования товаров, таких как батареи и аккумуляторы, электрическое и электронное оборудование, бумага, и др.

Во Франции насчитывается около 20 различных систем РОП, введенных с разной степенью обязательности. Из них 14 схем являются полноценными системами РОП, а остальные находятся в стадии развития или имеют добровольный характер. Все они вступили в действие постепенно. Несколько схем РОП появились исходя из требований директив ЕС и действуют в отношении изготовителей автомобилей, электронных и электрических приборы, аккумуляторов., Другие схемы были созданы решением французского правительства. Среди них мебель, печатная продукция, шины, текстиль, газовые баллоны, опасные инфекционные отходы и другие.

Кроме того, с 2016 г. предприятия - производители большого количества пищевых отходов (более 10 т. в год - примерно 330 блюд/день для предприятия общественного питания) обязаны

обеспечить их отдельный сбор и переработку (компостирование или метанизацию). Под действие этой схемы РОП попадают средние и большие компании, рестораны и школьные столовые.

Несмотря на то, что РОП носит индивидуальный характер, производители и импортеры во Франции имеют возможность выбрать один из трех путей для организации управления отходами и исполнения своей ответственности в соответствии с требованиями государства:

1. организовать самостоятельно сбор, транспортировку и переработку отходов;
2. организовать сбор, транспортировку и переработку отходов коллективно, объединяясь с несколькими компаниями, производящими схожий продукт;
3. организовать сбор, транспортировку и переработку отходов через ОРОП (PRO). Во Франции ОРОП (PRO) называется «эко-организм» или, точнее, «эко-организация».

Большинство производителей делают выбор в пользу эко-организаций. Для большинства категорий отходов, регулируемых РОП, во Франции существует по одной эко-организации, которая всегда является некоммерческой организацией. Но также для нескольких категорий РОП работают сразу несколько эко-организаций. Это не запрещается законом. Некоторые эко-организации объединились и работают, поделив географически территорию, чтобы не конкурировать между собой.

Эко-организация может выбрать одну из двух возможных схем: финансовую или организационную. В случае использования организационной схемы эко-организация самостоятельно организывает сбор, транспортировку и переработку отходов, сама ищет и нанимает операторов и подрядчиков, с которыми заключает контракты. Такая схема применяется, например, в отношении отходов электроники. В случае применения финансовой схемы эко-организация заключает договор с муниципалитетом и уже муниципалитет организует систему сбора отходов при помощи своих подрядных или созданных непосредственно муниципалитетом организаций. Например, такая схема действует в отношении сбора отходов упаковки.

Эко-организации финансируют систему сбора и переработки, взимая плату с производителей, а также (за некоторые категории продуктов) с потребителей при покупке товара. Так, например, когда потребитель покупает новый стул, то эко-платеж в размере 0,25 евро собирается эко-организацией для обеспечения переработки этого стула после его поломки. Плата производителя рассчитывается исходя из планов по достижению показателей переработки, разделенных на всех производителей, участвующих в эко-организации. Плата производителя зависит исключительно от продукта и получаемых отходов, но не от размера производителя. Маленькая или большая фирма должна будет платить одинаковый взнос за единицу выпущенного товара. Таким образом, все производители и дистрибьютеры несут одинаковую ответственность за организацию управления отходами от их продуктов и товаров.

Индивидуальные системы РОП должны утверждаться государством каждые шесть лет. При этом производители, импортеры или дистрибьютеры должны подтвердить, что они обладают техническими и финансовыми возможностями. Эко-организации также утверждаются государством раз в шесть лет. Они обязаны предоставить сведения о технических и финансовых возможностях организации системы обращения с отходами, которые должны соответствовать государственным требованиям и целям развития.

По истечению срока разрешения эко-организация обязана заново представить досье с технико-экономическим анализом и подробный план. В заявку должны быть включены обязательные подтверждения, что эко-организация не преследует коммерческие цели, ее действия стимулируют производителей проявлять большую экологическую ответственность (например, через дифференциацию взимаемой платы), улучшать качество продукции (например, путем использования вторичного сырья), увеличивать срок службы изделий. Помимо того эко-организация должна подтвердить свое участие в стимулировании повторного использования предметов или частей предметов, в работе с социальными и некоммерческими организациями, в организации перераспределения поддержанных товаров, в развитии локальных программ по предотвращению образования отходов, в улучшении доступности инфраструктуры и др. Шестилетний срок разрешения на работу позволяет эко-организациям планировать более

эффективные инвестиционные программы и закладывать основу серьезных изменений, требующих финансирования и переоборудования.

Во Франции все схемы РОП ежегодно приносят совокупный доход в сумме около 1,4 млрд. евро., из которых около 700 млн. перераспределяется муниципалитетам. Эта сумма представляет значительную часть общих затрат на национальное управление бытовыми отходами (9,4 млрд евро в год).

В формировании схем обращения с отходами предписывается вовлекать все заинтересованные стороны. В том числе обязательно привлекаются союзы потребителей, неправительственные организации, муниципалитеты и союзы производителей. Интересным форматом взаимодействия сторон являются площадки для сбора неудобных или опасных отходов, которые трудно собирать в придомовом формате. Такие площадки называются «déchèterie». Дословно «une déchèterie» означает с французского «déchets» мусор и «trier» сортировать, это специально обустроенное место, огражденное и охраняемое в рабочее время, куда жители могут привозить свои отходы бесплатно. Более 5 тысяч таких площадок развернуто муниципалитетами начиная с 1990-х годов. Обычно они принимают различные опасные отходы, химикаты, масла и другое, а также мебель, пенополистирол, деревянные отходы, строительные материалы, гипс и штукатурку, зеленые отходы, батарейки, аккумуляторы и бытовые приборы, шины, текстиль и т.д. Дешетри («déchèterie») организуют муниципалитеты, привлекая эко-организации для передачи собранных отходов на переработку и предоставляя финансовое обеспечение.

В числе эко-организаций, действующих во Франции, «Eco-Mobilier» занимается налаживанием переработки использованной мебели. Это первая ОРОП (PRO) для мебели, не имеющая аналогов в Европе. Она создана французскими производителями и дистрибьюторами мебели для удовлетворения требований закона LTECV 2015 по переработке и рециклингу отходов. Сбор и переработка отходов от электронной техники и электрики организуется несколькими эко-организациями: «Ecologic», «PV Cycle», «Eco système et Recylum». Первая и третья из них объединились, и с 2018 г. составляют одну организацию «ESR» для упрощения работы и разделению по территориальному принципу. За переработку ламп (люминесцентные, газоразрядные, светодиодные и другие) отвечает «эко-организация» «Recylum». Уровень рециклинга лампочек, поступающих на французский рынок, достигает 80 %. Батарейки и аккумуляторы относятся к опасным отходам, их сбором и переработкой на национальном уровне занимаются эко-организации «Screlec» и «Corepile». Местные жители могут отнести свои использованные батарейки в магазины, в Администрацию города, иногда в школы и на специальные площадки по сбору отходов.

Организацией сбора и переработки химических отходов занимается эко-организация «ECO DDS». Она снабжает муниципальные власти необходимыми контейнерами и предоставляет бесплатную информацию населению и операторам. Контейнеры должны быть промаркированы соответствующим образом. Вывоз и переработка химических отходов бесплатны. Единственная сложность в том, что ECO DDS принимает не все виды химических отходов, а только те, на которые действует РОП. Неправильная сортировка штрафуется.

Шприцы и колющие предметы собираются в аптеках. Эко-организация «DASTRI» снабжает всех пациентов, нуждающихся в уколах, специальными контейнерами. Когда контейнер заполнен, пациент закрывает крышку и сдает в любую аптеку.

Все новые шины должны включать в стоимость эко-платеж на организацию их сбора, транспортировку и переработку. «Aliapur» является коммерческой компанией с ограниченной ответственностью. Учредителями ее являются главные представители шинной индустрии («Bridgestone», «Continental», «Dunlop Goodyear», «Kléber», «Michelin» и «Pirelli»). «Aliapur» - это официальный представитель по организации управления отходами от шин. Примерно 40% собранных шин используются для создания детских и спортивных площадок, футбольных полей, синтетических газонов, 40% сжигается для генерации энергии и примерно 20% направляется для повторного использования в развивающиеся страны.



Среди проблем, требующих обсуждения и решения, во Франции в настоящее время отмечаются следующие. Все еще стоит проблема «зайцев-безбилетников» (компаний, уклоняющихся от РОП). Кроме того, требуется разработать международные принципы регулирования интернет-торговли, отходы от которой в большинстве своем выпадают из нынешних схем финансирования деятельности по обращению с ними.

Французская система РОП подразумевает максимальный уход от банального финансирования сбора отходов и эффективно влияет на ответственные действия производителей для того, чтобы производители действительно отвечали за свой продукт на каждой стадии жизненного цикла. В таком контексте плата производителей не является для них наказанием, а эко-организации не являются просто поставщиками услуг, а исполняют роль коллективного органа по внедрению инновационного подхода к модернизации процессов производства и потребления, в чем, в первую очередь, заинтересованы сами производители.

### 2.2.2. США

В США уровень развития РОП можно считать низким. В соответствии со структурой государственного управления, федеральному правительству предоставлен лишь ограниченный список полномочий, в то время как правительства отдельных штатов формируют все остальное регулирование. Федеральное Агентство по охране окружающей среды США (EPA) разрабатывает рекомендации и программы, стимулирующие развитие посредством грантов. В США с 2000-х гг. началось внедрение обязательной РОП исключительно на электронное и электрическое оборудование, и сейчас около половины штатов охвачены в той или иной степени системами сбора и переработки электронных отходов.

С 2003 г. двадцать пять штатов в США приняли законодательство, касающееся утилизации электронного лома. В 23 штатах введена обязательная РОП на ОЭЭО, а два ввели программы поддержки. 19 из 25 программ были запущены в период с 2009 по 2011 гг. Кроме того, 16 из 25 штатов ввели в той или иной форме запрет на захоронение электроники в целях поддержки систем РОП. Большинство законов штатов об электронном ломе основывались на концепции Национальной инициативы по управлению продуктами электроники (NEPSI), предложенной Агентством по охране окружающей среды США (EPA) с 2001 по 2003 г., В рамках этой инициативы были проведены совещательные встречи, что помогло сформировать законодательство в отдельных штатах.

Департаменты окружающей среды штатов контролируют программы управления отходами электроники, и в большинстве случаев некоторые или все их расходы покрываются регистрационными сборами или штрафами производителей. Законодательство 20 штатов предусматривает, чтобы производители регистрировались в штате в качестве предварительного условия для продажи своей продукции, сообщали данные о продажах и сборе отходов. Законодательство 11 штатов предусматривает, чтобы производители представили свой план в департамент окружающей среды штата для рассмотрения и утверждения. Все штаты запрещают розничным торговцам продавать товары незарегистрированных производителей, 21 из 25 законов штатов включает положения о штрафах, налагаемых на производителей, которые не регистрируются в штате или не выполняют финансовые обязательства. Штрафы также могут быть наложены на розничных торговцев, которые продают продукцию незарегистрированных производителей.

Производители могут исполнять РОП индивидуально или коллективно с помощью ОРОП (PRO). Лишь в некоторых штатах производители должны нести финансовую ответственность за расходы на сбор и/или переработку, обычно соответствующие доле рынка. Только два штата возлагают на муниципалитеты ответственность за организацию удобных мест сбора, которые обслуживают закрепленные сборщики и переработчики и только четыре штата требуют, чтобы переработчики были сертифицированы сторонними сертификационными организациями. Затем эти организации получают плату от производителей для покрытия расходов на транспортировку и



переработку. Четыре штата предлагают производителям централизованную программу сбора и переработки отходов. В этих штатах назначенный подрядчик выполняет функции ОРОП (PRO), управляя инфраструктурой переработки и в некоторых случаях взимая плату с производителей для покрытия расходов. Различные организации (производители, муниципалитеты или розничные торговцы) несут ответственность в соответствии с законодательством за информирование потребителей о системе сбора электронного лома.

Несмотря на отсутствие достоверных данных, большинство источников подтверждает, что экологические показатели сектора переработки электронного лома в последние годы улучшились. 13 из 25 законов штатов устанавливают целевые показатели по сбору этого вида отходов. Поскольку все собранные материалы должны быть переработаны или восстановлены для повторного использования, целевые показатели по сбору являются синонимами целей по переработке. Поскольку ежегодное образование электронного лома трудно оценить (учитывая различные сроки службы изделий), для отслеживания эффективности программы обычно используются показатели сбора на душу населения.

Результаты работы систем сбора выявляют существенный разброс в достижении целей сбора. Количество собранного лома в штатах с введенными программами РОП в 2012 г. колебалось от 0.3 до 7.7 фунтов (от 0.13 до 3.5 кг) на душу населения. В то же время отмечается, что наибольшего эффекта достигают штаты, в которых введены централизованные системы и в которых прописаны показатели по доступности мест сбора (т.е. стандарты, определяющие удобство для потребителя). Четкая финансовая ответственность также является ключевым показателем высоких результатов. Также в отчете Организации экономического сотрудничества и развития «Extended Producer Responsibility Updated Guidance for Efficient Waste Management» отмечается, что разрешение выдавать подтверждающие документы в обмен на плату (торговля справками) тормозит развитие сбора и переработки.

Так или иначе, система РОП для электронных отходов в США находится в стадии развития, однако уже сейчас она показывает экономическую эффективность. Согласно отчету за 2010 г., предполагаемая общая стоимость (включая программные и регистрационные сборы) для 19 программ РОП, действовавших в то время, составляла 90 миллионов долларов, в том числе: 71 миллион долларов на сбор, транспортировку и переработку, 14 миллионов долларов на внутренние расходы и 4,5 миллиона долларов на административные расходы, понесенные правительствами штатов.

Проблемы с «зайцами-безбилетниками» (компаниями, уклоняющимися от РОП) сводятся к минимуму, благодаря присутствию в законах об электронном ломе требований к регистрации и штрафам. Однако в некоторых штатах наблюдается утечка ценных отходов, поскольку компьютерное оборудование может быть перепродано дилерам металлолома по высокой цене, минуя программы РОП. В результате чего программа управляет в основном отходами с отрицательной стоимостью, такими как ЭЛТ (электронно-лучевая трубка, кинескоп). Чтобы помочь переработчикам некоторые штаты разрешают захоронение на свалке стекла от ЭЛТ, тем самым препятствуя инвестициям в переработку ЭЛТ.

В разных штатах проводится различная политика в отношении конкуренции среди переработчиков. Например, такие штаты как Пенсильвания, Нью-Йорк и Миннесота, позволяют производителям быть более гибкими в поиске переработчиков, что способствует конкуренции. В других штатах, таких как Вашингтон и Вермонт, переработчики должны пройти регистрацию, а контракты заключаются посредством торгов по утвержденной штатом процедуре.

На уровне внешней торговли экспорт электронного лома, особенно в развивающиеся страны с недостаточным регулированием, исторически был спорным вопросом в США. Комиссия по международной торговле США (USITC) опубликовала отчет, в котором было установлено, что 7% продаж от американских переработчиков электронного лома в 2011 г. пошли на внешние рынки, особенно в Мексику, Индию, Гонконг, Китай и другие страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Однако программы штатов по электронным отходам не могут регулировать экспорт,

поскольку только Конгресс США может регулировать торговлю между странами. Конгресс США должен рассмотреть, ограничивающий торговлю электронным ломом «Закона об ответственной переработке электроники», разработанный в 2013 году), который сделает незаконной отправку лома электроники из США в развивающиеся страны.

Самой большой проблемой развития РОП на электронные отходы является гармонизация различных подходов, используемых на уровне штатов, и их расширение, чтобы охватить оставшиеся 45% населения США. Разнородность государственных подходов приводит к значительным различиям в эффективности программ. Разброс требований увеличивает внутренние затраты производителей на их соблюдение.

В 2021 году в США заметно увеличилось тенденция к введению РОП на упаковку. Так, в феврале 2021 г. девять штатов (Калифорния, Колорадо, Гавайи, Мэриленд, Нью-Гэмпшир, Нью-Йорк, Орегон, Вермонт и штат Вашингтон) объявили, что будут разрабатывать законы о РОП. Эти штаты уже начали вводить или планируют ввести в своих штатах законодательство о расширенной ответственности производителей на пластиковую упаковку. Предполагается, что скоординированные усилия сразу нескольких штатов должны предотвратить разброс в регулировании и позволят разработать более эффективное регулирование, чем в случае с электронными отходами.

### 2.2.3. Япония

В Японии разработаны и приняты законы, регулирующие обращение с несколькими категориями отходов через расширенную ответственность производителя. Такое регулирование касается отходов упаковки (1995 г.), крупной бытовой техники (1998 г.), пищевых отходов (2000 г.), строительных отходов (2000 г.), автомобилей (2002 г.), мелкой бытовой техники (2012 г.), а также малогабаритных аккумуляторов.

Первым законом, вводящим систему расширенной ответственности производителя в Японии, стал принятый в 1995 г. «Закон о содействии разделному сбору и переработке тары и упаковки» («Закон о переработке тары и упаковки») - Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Containers and Packaging Recycling Act). Этот закон определяет роль потребителей, муниципалитетов и производителей. Потребители обязуются собирать отходы упаковки отдельно в соответствии с требованиями. Муниципалитеты обязаны осуществлять сбор сортированных отходов у потребителей. Производители обязаны полностью обеспечить переработку собранных видов отходов тары и упаковки. Действия всех участников системы должны обеспечить содействие переработке тары и упаковки. Так впервые в Японии была введена РОП и определена роль производителей.

Планы муниципалитетов по сбору отсортированных отходов утверждаются региональными государственными органами управления. В свою очередь, планы регионов утверждаются на национальном уровне. Исходя из этих планов и фактического развития отрасли переработки, национальным правительством устанавливаются показатели переработки на определенный период.

У производителя существует три пути исполнения своей РОП:

1. Производитель может заключить договор с уполномоченной Организацией РОП ОРОП (PRO) и вносить ежегодную плату (комиссии) в ОРОП (PRO). Этот путь называется «путь через ОРОП (PRO)».
2. Производитель может использовать повторно или перерабатывать ту же категорию тары или упаковки, которая ими используется, или передать эти действия на аутсорсинг сторонней организации. Такой способ называется «путь самостоятельного сбора».
3. После получения одобрения от национального правительства производитель может самостоятельно собирать в муниципалитетах и перерабатывать отходы упаковки, либо поручить выполнять данные функции сторонней организации, отличной от ОРОП (PRO). Такой способ исполнения РОП называется «собственный путь переработки».

Путь самостоятельного сбора (путь № 2) используется в таких случаях, как сбор и повторное использование многооборотных бутылок, сбор лотков из полистирола в супермаркетах. Собственный путь переработки (путь № 3) ни разу никем не использовался. Поэтому переработка всей тары и упаковки, подлежащих обязательной переработке, за исключением тех, которые используются повторно или перерабатываются с использованием пути самостоятельного сбора, передается на аутсорсинг ОРОП (PRO).

В случае, когда показатель уровня сбора при самостоятельном сборе для отдельных видов упаковки становится выше 90%, с производителя снимается ответственность за переработку данного вида отходов. Несмотря на то, что показатель сбора может быть менее 100%, и часть упаковок оказывается не собранной, производитель освобождается от обязанности перерабатывать эти отходы.

Для переработки и утилизации отходов упаковки утверждены следующие методы:

1. Стекланные бутылки: дробление на стеклобой.
2. ПЭТ-бутылки: изготовление гранул и хлопьев или изготовление сырья для новых ПЭТ-бутылок.
3. Другая бумажная упаковка (не гофрированный картон): сырье для изготовления бумаги или других продуктов. Отходы переработки в сырье для изготовления бумаги далее перерабатываются в материалы для производства других продуктов. Остаточные отходы от такой переработки превращают в твердое топливо.
4. Белые лотки для пищевых продуктов из пенополистирола: изготовление прессованных брикетов, слитков и гранул.
5. Другая пластиковая упаковка (не тара для напитков): гранулы; раскисляющие материалы для доменных печей; заменители коксующихся углей, углеводородные масла и газы. Остаточные отходы, как правило, перерабатываются в твердое топливо.

В отношении упаковки ответственные производители в Японии выполняют свои обязательства по РОП, финансируя именно процесс переработки. Что касается организации и развития сбора упаковки, то здесь ответственность лежит на муниципалитетах. Такая схема несет в себе и плюсы, и минусы.

Законом о переработке тары и упаковки предписывается, что ОРОП (PRO) должна быть некоммерческой организацией, которая может обеспечить соответствующие операции по переработке, указанные в Законе. Национальное правительство проверяет желающие организации и выдает разрешение на деятельность. «Японская ассоциация по переработке тары и упаковки» («The Japan Containers and Packaging Recycling Association») была одобрена, как только Закон вступил в силу в 1995 г. и с тех пор является единственной ОРОП (PRO) по упаковке в Японии, хотя Закон допускает несколько ОРОП (PRO) на один вид РОП. «Японская ассоциация по переработке контейнеров и упаковки» включает представителей различных бизнес-ассоциаций, объединяющих заинтересованных производителей. Также в работе Ассоциации принимают участие представители общественности, муниципалитетов и других заинтересованных сторон. Работа ОРОП (PRO) контролируется национальным правительством. ОРОП (PRO) должна обеспечить прозрачность следующих цифр и процедур:

1. утверждаемой ежегодно платы за переработку (комиссия за переработку), взимаемая ОРОП (PRO) с производителей за финансирование процесса переработки;
2. информации о производителях, заключивших соглашение с ОРОП (PRO). В случае, если производитель согласится, размер его денежных плат в ОРОП (PRO) (комиссия за переработку и стимулирующая комиссия) также будет опубликован;
3. выбора переработчиков (происходит на публичных торгах в отношении каждого вида отходов и каждого перегрузочного узла хранения собранных отходов);
4. данных о материальных потоках отходов;
5. данных о затратах ОРОП (PRO).

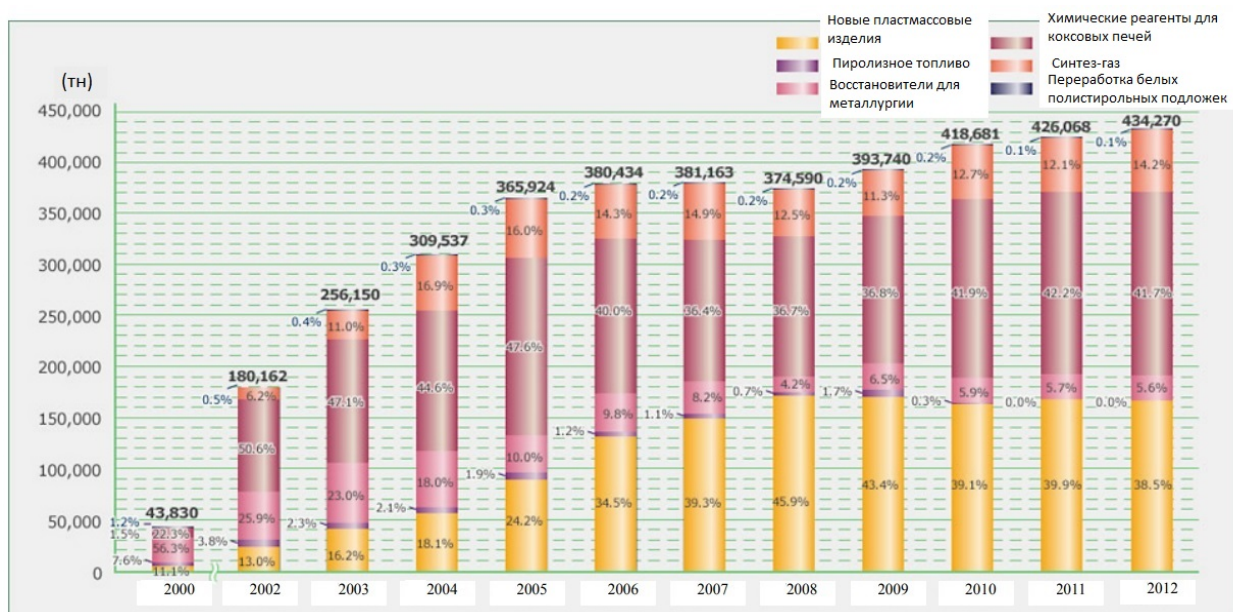
ОРОП (PRO) сама не перерабатывает отходы. Все действия по переработке поручаются переработчикам, выбранным путем торгов. В торгах могут участвовать только переработчики,

зарегистрированные после подтверждения соответствия определенным критериям. Торги проводятся в каждом финансовом году. Каждый переработчик может выиграть контракты только на максимальное количество вторсырья, которое определяется для каждого переработчика путем оценки в процессе регистрации мощности его предприятия.

Для ПЭТ-бутылок переработка увеличилась с 3,5% до 76,7% в период с 1996 по 2010 г. В то же время, в период с 2004 по 2010 г. средний вес ПЭТ-бутылок снизился на 7,6% (в совокупности - 47 000 тонн). Примечание: здесь и далее для характеристики системы обращения с отходами в Японии используются данные в том числе с 1997 по 2015 гг в связи с тем, что именно в это время происходило развитие данной системы и наиболее заметна динамика изменений после принятия соответствующих нормативных актов.

Что касается «другой пластиковой упаковки», то материальная переработка имеет приоритетное значение, когда ОРОП (PRO) выбирает переработчиков. Материальной переработке должно подвергнуться не менее 50% от общего количества другой пластиковой упаковки.

**Рисунок 2.2.3.1. Количество пластиковой упаковки, собранной ОРОП (PRO), и методы ее использования**



Для пластиковой упаковки, не предназначенной для напитков, процент переработки постепенно увеличивался в первые годы (2000-2005 гг.), но затем он перестал увеличиваться, поскольку с 2006 г. был установлен потолок цены предложения, а приоритетная квота на переработку материалов с 2010 г. финансового года была установлена на уровне до 50%. Наибольшая доля переработанной упаковки приходится на использование в коксовых печах. При этом более трети перерабатывается в гранулы. Текущая задача состоит в том, чтобы продвинуть материальную переработку и сократить использование в виде топлива.

В Японии производители выплачивают ОРОП (PRO) два вида комиссий (платежей): комиссия за переработку отходов и стимулирующая комиссия. Комиссия за переработку рассчитывается для каждого типа правильно отсортированной упаковки путем умножения комиссий за переработку на единицу количества (комиссия за переработку единицы; иена/тонна) и количества товара, которое производитель просит ОРОП (PRO) переработать. Комиссия за утилизацию единицы продукции рассчитывается каждый год путем деления общей сметной

стоимости утилизации одного типа упаковки за данный финансовый год на расчетное количество упаковки, подлежащего переработке через ОРОП (PRO) в том же финансовом году.

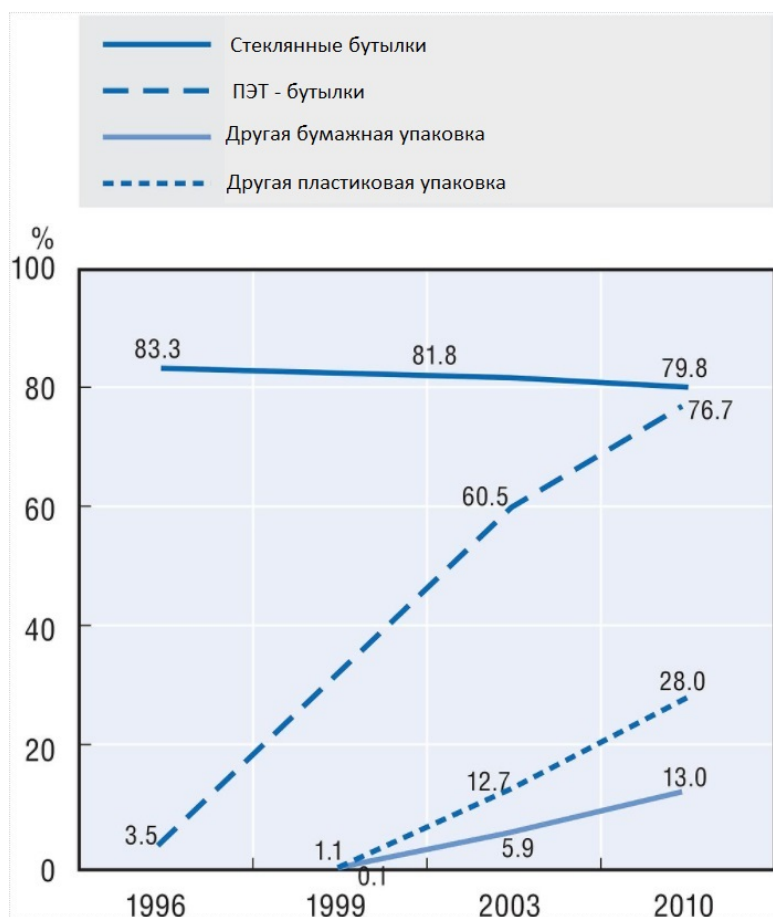
**Таблица 2.2.6.1. Изменения в размере комиссии за переработку для стеклянных бутылок различных цветов, ПЭТ-бутылок, другой пластиковой упаковки и другой бумажной упаковки в Японии**

	(Иен/тн)								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Стеклянные бутылки (прозрачные)	1,981	1,752	2,549	4,151	4,000	3,600	3,000	2,800	2,600
Стеклянные бутылки (коричневые)	2,518	2,936	4,407	7,682	7,700	7,800	5,700	4,800	4,800
Стеклянные бутылки (остальные)	5,491	5,485	6,34	8,096	9,100	9,100	8,600	8,000	6,400
ПЭТ бутылки	101,755	102	95,135	88,825	75,100	75,100	64,000	48,000	31,200
Другая бумажная упаковка	-	-	-	58,636	42,000	42,000	25,200	19,200	12,600
Другая пластиковая упаковка	-	-	-	105,000	82,000	82,000	76,000	73,000	80,000
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Стеклянные бутылки (прозрачные)	3,900	3,800	3,300	4,100	3,800	4,200	3,900	4,000	
Стеклянные бутылки (коричневые)	4,800	5,200	4,900	5,500	5,300	5,600	5,300	5,500	
Стеклянные бутылки (остальные)	7,100	5,800	6,700	9,200	9,500	8,900	8,100	8,000	
ПЭТ бутылки	9,100	1,800	1,800	1,700	4,200	3,600	3,400	4,500	
Другая бумажная упаковка	20,400	12,500	15,500	13,300	16,000	13,000	12,000	12,000	
Другая пластиковая упаковка	89,100	85,800	75,100	65,700	53,200	52,000	49,000	48,000	

Если сумма собранной комиссии превышает фактические затраты для каждой единицы упаковки отходов в конце финансового года, ОРОП (PRO) выплачивает излишек каждому производителю в соответствии с процентом уплаченных им комиссионных за переработку. Если фактические затраты превышают сумму собранных комиссионных, ОРОП (PRO) дополнительно взимает недостачу с каждого производителя в соответствии с процентом уплаченных им комиссионных за переработку. Таким образом, производители оплачивают все расходы на переработку, включая накладные расходы.

В случае если отходы могут быть проданы за деньги, все доходы от торгов, за исключением некоторых налогов, выплачиваются муниципалитетам в соответствии с ценой, выигравшей торги, и количеством упаковки, которое муниципалитеты собрали и передали ОРОП (PRO).

**Рисунок 2.2.3.2. Доля упаковочных отходов, собранных в домашних хозяйствах Японии, для стеклянных бутылок, ПЭТ-бутылок, другой пластиковой упаковки и другой бумажной упаковки**



Стимулирующая комиссия основана на взносах на сокращение расходов (рационализацию). Поскольку ОРОП (PRO) отвечает только за переработку, и должна оплатить переработку в любом случае, то влияния муниципалитетов на качество раздельного сбора отходов было минимальным. Именно муниципалитеты отвечают также за просветительскую работу с населением. Новая система была введена с целью снижения общих затрат на переработку отходов упаковки, пересмотренной законом о переработке упаковки в 2006 году. Если муниципалитет передаст переработчикам высококачественную правильно отсортированную упаковку, которая не содержит примесей, стоимость переработки может стать ниже первоначальной сметной стоимости. В настоящее время ОРОП (PRO) оплачивает муниципалитетам 50% этой разницы в стоимости утилизации. Сумма, выплачиваемая каждому муниципалитету, определяется на основе качества правильно отсортированной упаковки для отходов, собранной каждым муниципалитетом, и суммы, на которую были снижены затраты на переработку благодаря высокому качеству собранной упаковки. Этот механизм был разработан для достижения снижения общих затрат на систему переработки отходов за счет стимулирования муниципалитетов. Снижение затрат может быть достигнуто усилиями муниципалитетов и жителей.

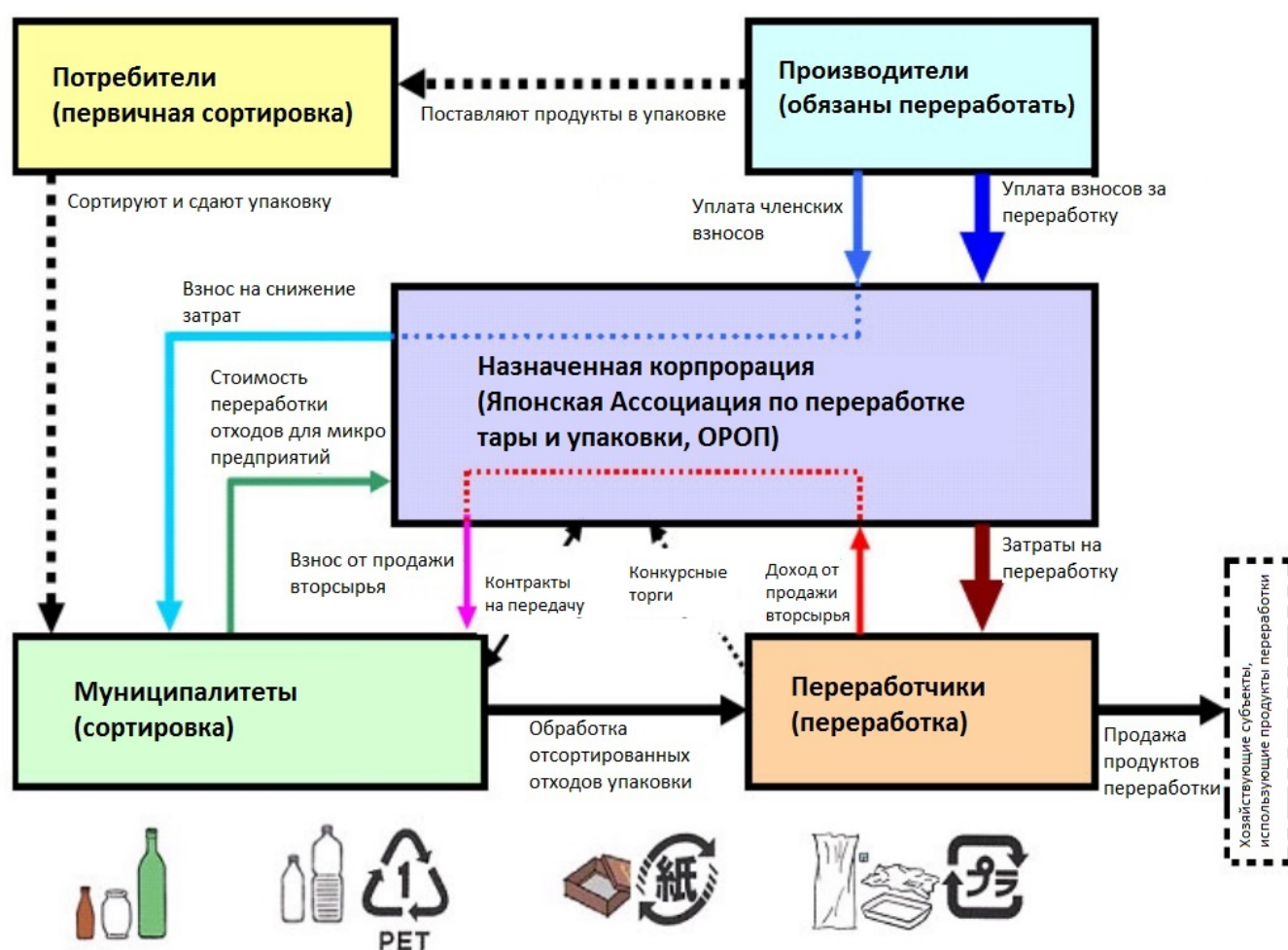
**Таблица 2.2.3.2. Изменения в размере стимулирующей комиссии для стеклянных бутылок различных цветов, ПЭТ-бутылок, другой пластиковой упаковки и другой бумажной упаковки в Японии**



(Иен/тн)

	2008	2009	2010	2011	2012
Стеклянные бутылки (прозрачные)	0	0	0	0	0
Стеклянные бутылки (коричневые)	0	0	0	100	100
Стеклянные бутылки (остальные)	0	0	0	300	200
ПЭТ бутылки	1,300	600	1,500	500	300
Другая бумажная упаковка	1,900	900	1,300	400	400
Другая пластиковая упаковка	10,600	11,100	10,300	2,700	1,600

**Рисунок 2.2.3.3. Выплата финансовых вознаграждений между участниками процесса сбора и переработки упаковки в Японии**



Закон также ограничивает вывоз отходов упаковки. Переработчикам, заключившим контракт с ОРОП (PRO), не разрешается экспортировать отходы упаковки, которые они получили от ОРОП (PRO). ОРОП (PRO) гарантирует, что эти условия будут соблюдены путем расследований и проверки документов. Напротив, муниципалитеты могут продавать отходы упаковки напрямую покупателям, которые их экспортируют. Поэтому национальное правительство пересмотрело подходы, чтобы побудить муниципалитеты действовать только через ОРОП (PRO), и быть уверенными, что отходы использовались надлежащим образом.

Закон не устанавливает целевых показателей в отношении сбора и переработки отходов, поскольку ответственность производителей ограничивается переработкой всей использованной упаковки, собранной муниципалитетами. Однако, по сообщениям источников, количество упаковочных отходов, собранных в домашних хозяйствах, увеличилось для большинства категорий продуктов за период между введением Закона (1995 г.) и 2010 г. РОП на упаковку приводит к многочисленным инновациям в дизайне. Так, например, производители перешли на использование легко смываемых цветных этикеток из пластиковой пленки вместо цветных ПЭТ-бутылок, чтобы избежать сортировки бутылок по цвету, тем самым снижая затраты на сбор.

Помимо увеличения объема переработки, японская система также включает положения, поощряющие цели предотвращения и повторного использования в иерархии отходов. Например, общее количество потребляемых упаковочных изделий сократилось на 16% в период с 1996 по 2009 г.; В указанный период эта тенденция составила 27% для количества тары для напитков и 21% для другой бумажной и пластиковой упаковки.

**Закон об утилизации определенных видов бытовой техники (Закон об Утилизации бытовой Техники).** Почти половина бытовой техники в Японии до принятия Закона об утилизации бытовой техники выбрасывалась на свалки без какой-либо обработки, а вторая половина могла подвергаться грубой разборке и извлечению лишь самых ценных материалов. Поскольку бытовая техника, утратившая потребительские свойства, содержит полезные ресурсы, такие как железо, алюминий и другие, в июне 1998 г. был принят Закон об утилизации бытовой техники. Закон вступил в силу в апреле 2001 г. и направлен на обеспечение рационального обращения с отходами и эффективного использования ресурсов за счет сокращения отходов и полного использования перерабатываемых материалов. Закон ввел новое регулирование, принцип которого заключается в том, чтобы возложить обязательства на производителей и розничных продавцов бытовой техники в отношении четырех видов бытовых приборов:

1. кондиционеров;
2. телевизоров (кинескопных, жидкокристаллических и плазменных);
3. холодильников и морозильников;
4. стиральных и сушильных машин.

Закон определяет роль каждого игрока. Сбор от потребителей предприятиями розничной торговли, ответственность за переработку возлагается на производителей или импортеров, а оплата сбора и транспортировки на потребителей, когда они отказываются от таких приборов. В соответствии с законом производители или импортеры обязаны соответствовать целевому показателю скорости переработки (55–82%) бытовой техники и извлечению галогеносодержащих углеводородов из кондиционеров и холодильников. Роль правительства заключается в предоставлении необходимой информации об утилизации и разработка рекомендаций, предписаний и штрафов. Для обеспечения доставки указанных видов бытовой техники от потребителей производителям через розничные магазины создается система отчетности, в которой потребители могут проверить, что отходы, которые они передают, правильно транспортируются и утилизируются. Критерии утилизации, в новой редакции Закона об утилизации бытовой техники 01.04.2015:

- Кондиционер: 80%, ЭЛТ-телевизор: 55%,
- Жидкокристаллический/Плазменный телевизор: 74%,
- Холодильник/Морозильник: 70%,
- Стиральная машина/Сушилка для одежды: 82%. от количества образованных отходов данного типа

По состоянию на июнь 2019 г. функционируют 332 специальных мест сбора. В системе задействовано 47 перерабатывающих предприятий.

За первые 13 лет, прошедших с момента вступления в силу значительно увеличилось количество переработанных единиц бытовой техники. Общее количество переработанных единиц составляет 174 миллиона единиц бытовой техники в период с 2001 по 2013 г. Коэффициент



переработки для каждой категории бытовой техники остается высоким. Например, в 2013 г. коэффициент переработки был выше целевого показателя по переработке, предусмотренного Законом для каждой из всех обозначенных категорий бытовой техники, и составил 91% для кондиционеров, 79% для ЭЛТ-телевизоров, 89% для ЖК и плазменных телевизоров, 80% для холодильников и морозильных камер и 88% для стиральных машин и сушилок для одежды.

В дополнение к данному закону в 2012 г. был принят Закон о содействии утилизации небольших электронных устройств с истекшим сроком службы (Закон об утилизации мелкой бытовой техники) с целью эффективного использования полезных материалов, содержащихся в мелкой бытовой технике, их надлежащей утилизации и предотвращению загрязнения окружающей среды опасными веществами. Закон о переработке мелкой бытовой техники поддерживает систему, ориентированную на стимулирование, которая позволяет заинтересованным сторонам (потребителям, бизнес-операторам, муниципалитетам, розничным торговцам, сертифицированным операторам и т.д.) разрабатывать свои собственные методы сбора и переработки отходов в сотрудничестве друг с другом.

**Законодательство об утилизации вышедших из употребления автомобилей.** В конце 1990-х гг. примерно 80% от общего веса выброшенных автомобилей перерабатывалось (в основном железо и другие металлы), а оставшиеся 20% попадали на свалки в виде измельченных остатков (пластиковые и другие отходы, оставшиеся после демонтажа и дробления). Однако отчасти из-за роста затрат на утилизацию, вызванного нехваткой места на свалках, возникали обоснованные опасения по поводу незаконного захоронения и неправильной утилизации автомобилей с истекшим сроком службы. Кроме того повышение цен на конечную утилизацию, падение и колебания цен на железный лом привели к тому, что существующая система утилизации автомобилей стала неработоспособной. Также было необходимо надлежащим образом обезвреживать ХФУ, которые содержатся в автомобильных кондиционерах и разработать меры по надлежащей утилизации подушек безопасности и других деталей, с которыми трудно обращаться при демонтаже транспортного средства.

Чтобы справиться с этими проблемами в 2002 г. был принят «Закон об утилизации транспортных средств с истекшим сроком службы». В соответствии с концепцией расширенной ответственности производителя этот закон определяет ответственность автопроизводителей за принятие трех наиболее сложных в обращении частей автомобиля, которые часто незаконно выбрасываются (измельченные остатки, ХФУ и подушки безопасности), и их переработку (уничтожение ХФУ), чтобы активно содействовать переработке и надлежащей утилизации автомобилей с истекшим сроком службы. Владельцы автомобилей платят утилизационные сборы, чтобы покрыть расходы, необходимые для утилизации автомобилей с истекшим сроком службы.

Результаты, достигнутые благодаря инициативам автопроизводителей и других операторов, превысили численные целевые показатели и остаются на высоком уровне. Владелец автомобиля платит утилизационный сбор, когда покупает автомобиль (перечисляет плату на счет оператора системы) и доставляет автомобиль бизнес-оператору (автодилеру и т.д.) при выводе его из эксплуатации. Бизнес-оператор (автомобильный дилер) принимает автомобиль с истекшим сроком службы от его владельца и предоставляет владельцу сертификат о приемке. Оператор по извлечению ХФУ извлекает ХФУ из автомобиля с истекшим сроком службы и доставляет извлеченные ХФУ производителю или импортеру автомобилей, а автомобиль с истекшим сроком службы оператору, который разбирает автомобиль на части. Демонтажник транспортного средства извлекает подушки безопасности и другие детали из автомобиля с истекшим сроком службы и доставляет детали производителю автомобилей или импортеру. Затем он удаляет использованные детали из автомобиля и доставляет демонтированный автомобиль в компанию, которая производит измельчение (дробление) транспортного средства. Автомобильная дробилка измельчает демонтированный автомобиль с помощью измельчительной машины, сортирует отходы на металлы и доставляет измельченные остатки производителю или импортеру автомобилей.

Производитель или импортер автомобилей надлежащим образом утилизирует три полученных автомобильных компонента (ХФУ, подушки безопасности и измельченные остатки). Производитель или импортер автомобилей также может передать на аутсорсинг полную переработку автомобиля.

Компания-оператор фонда утилизационных сборов надлежащим образом управляет сбором (взносом) за утилизацию, внесенным владельцем автомобиля, до тех пор, пока автомобиль не будет выведен из эксплуатации. Чтобы правильно управлять процессом переработки, специальный информационный центр собирает информацию о том, как автомобили перерабатываются различными операторами. Компания-оператор фонда утилизационных сборов управляет средствами утилизационного сбора для предотвращения убытков, которые могли бы быть вызваны банкротством производителей. Размер утилизационного сбора определяется и объявляется производителями. Правительство одобряет рассчитанный размер сбора и дает рекомендации в случае несогласия.

**Законодательство об утилизации строительных материалов.** Строительные отходы, включая бетонные блоки, образующиеся при строительных работах, асфальтобетонные блоки и древесина, образующиеся при строительных работах, в конце XX в. составляли 20% от общего объема промышленных отходов. В 2001 г. строительные отходы составляли 20% от общего объема захораниваемых отходов. В то же время, на них приходилось 70% от общего объема незаконных свалок. Тогда же прогнозировалось увеличение количества строительных отходов, поскольку здания, построенные в середине 1960-х годов, должны быть снесены и реконструированы. Для решения этих проблем в мае 2000 г. был принят «Закон об утилизации строительных материалов», направленный на переработку и повторное использование строительных материалов в целях обеспечения эффективного использования ресурсов. Этот закон требует, чтобы подрядчики сортировали и перерабатывали отходы, образующиеся при сносе зданий, при сооружении которых использовались указанные строительные материалы, такие как бетон (включая предварительно отлитые плиты), асфальтобетонные/бетонные и деревянные строительные материалы. Обязательства по сортировке отходов сноса и утилизации строительных отходов наступают в следующих случаях:

1. в случае, если общая площадь снесенного здания превышает 80 квадратных метров;
2. в случае, если при проведении строительных работ или работ по расширению, общая площадь помещения превышает 500 квадратных метров;
3. в случае, если при проведении ремонтных работ или реконструкции, плата за контракт превышает 100 миллионов иен;
4. в случае, если при проведении работ по сносу или строительных работ, не связанных со строительством, плата за контракт превышает пять миллионов иен.

Кроме того, заказчик обязан представить план работ по сортировке отходов сноса губернаторам префектур за семь дней до начала работ. При заключении контракта на указанные строительные работы следует указать расходы на снос и переработку. Для обеспечения надлежащего исполнения работ по сносу была введена система регистрации операторов по сносу зданий губернаторами префектур.

«Закон об утилизации строительных материалов» предписывает ответственному министру разрабатывать основополагающую политику правительства, где отражаются все права и обязанности заинтересованных сторон и фиксируются целевые показатели. Показатели, установленные в 2001 году предписывают коэффициент переработки отходов строительных материалов в 2010 г. на уровне 95%, Объем захоронения указанных отходов строительных материалов, образующихся в ходе работ, заказанных правительством, должен быть нулевым с 2005 г.

**Законодательство об утилизации пищевых отходов.** В конце XX в. Япония столкнулась с серьезными проблемами, связанными с обращением с пищевыми отходами, в том числе с тем, что вместимость свалок достигла своих пределов. В свете этих обстоятельств в 2000 г. был принят Закон о содействии переработке перерабатываемых пищевых ресурсов («Закон о переработке пищевых отходов» - Food Recycling Act) с целью обеспечения эффективного использования продовольственных ресурсов и сокращения образования пищевых отходов. Этот закон определяет основные правила, касающиеся контроля и сокращения образования пищевых отходов различными организациями, а также переработки и термической утилизации полезных пищевых отходов (перерабатываемых пищевых ресурсов). Закон предписывает содействовать переработке перерабатываемых пищевых ресурсов бизнес-операторами, связанными с продуктами питания, во всех областях, включая производство, оптовую торговлю, розничную торговлю и ресторанную индустрию.

За реализацию «Закона о переработке пищевых отходов» в Японии отвечают Министерство окружающей среды и Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства. В их функции входит:

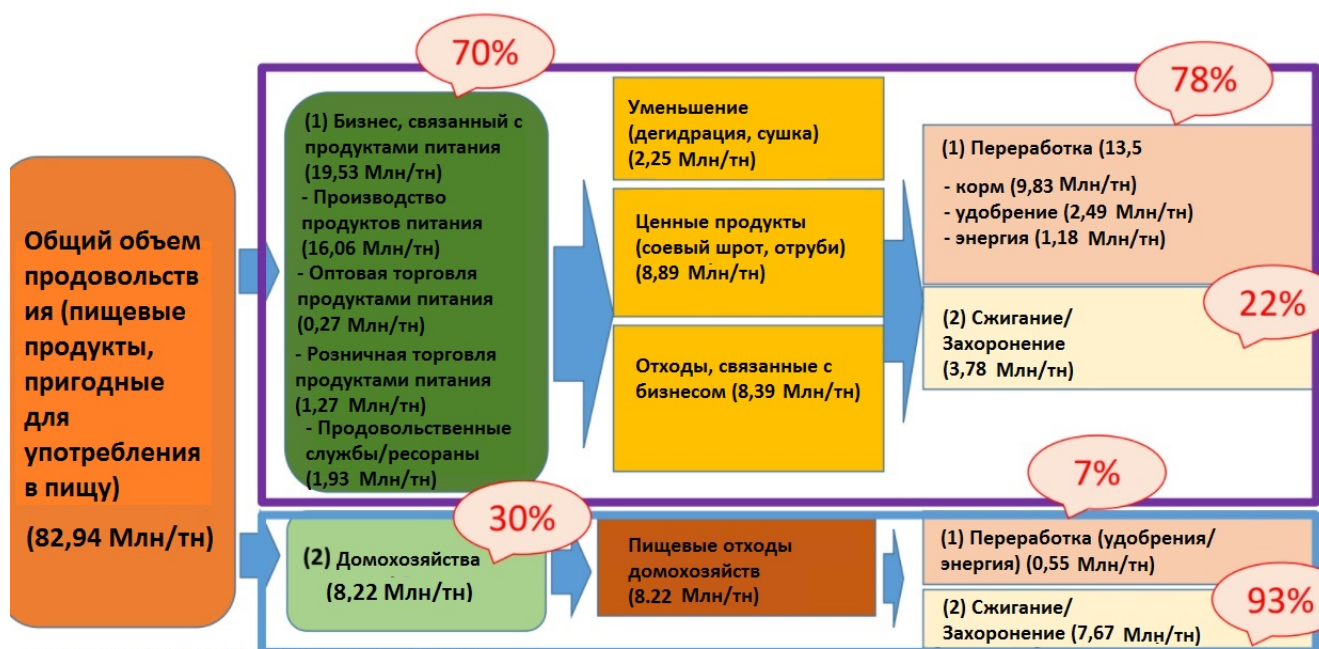
1. Формулирование базовой политики (количественное сокращение отходов, определение целей по переработке для каждого бизнеса, связанного с продуктами питания, выработка мер по содействию переработке и т.д.).
2. Разработка критериев для предприятий, связанных с продуктами питания (критериев сокращения количества отходов, их переработки и термической рекуперации).
3. Направление рекомендаций и прямых указаний предприятиям, связанным с продуктами питания (производство продуктов питания, дистрибуция, продажи, рестораны и др.), и производителям больших объемов пищевых отходов (более 100 т. в год).

В соответствии с «Законом о переработке пищевых отходов», создана система регистрации бизнес-операторов, перерабатывающих пищевые отходы в удобрения и корма для скота, занятых производством метана, сушкой отходов (дегидратация) и т.д. Законом также введена система для утверждения планов реализации программы утилизации переработанных пищевых отходов. В ней участвуют бизнес-операторы, переработчики и фермеры, которые обязаны использовать полученные удобрения и корма. Пользователи этих систем имеют право на меры поддержки в целях эффективной переработки пищевых отходов. Пищевые отходы, собираемые и передаваемые на переработку, перерабатываются в удобрения и корма для скота. Тем самым, переработанные отходы применяются в сфере сельского хозяйства для производства продуктов, которые, в свою очередь, используются предприятиями, занимающимися производством продуктов питания. Продовольственные ресурсы циркулируют в рамках этих процессов. Предприятия, производящие более 100 т. пищевых отходов в год, обязаны сдавать ежегодно специальный отчет. Такими предприятиями образуется около 60% пищевых отходов предприятий Японии.

Как производители пищевых отходов, бизнес-операторы, связанные с продуктами питания, играют ключевую роль в переработке пищевых ресурсов. Поэтому они обязаны проявлять инициативу в систематической переработке пищевых отходов.

#### **Рисунок 2.2.3.4. Пищевые отходы в Японии.**

## Образование и переработка пищевых отходов в Японии (2014)



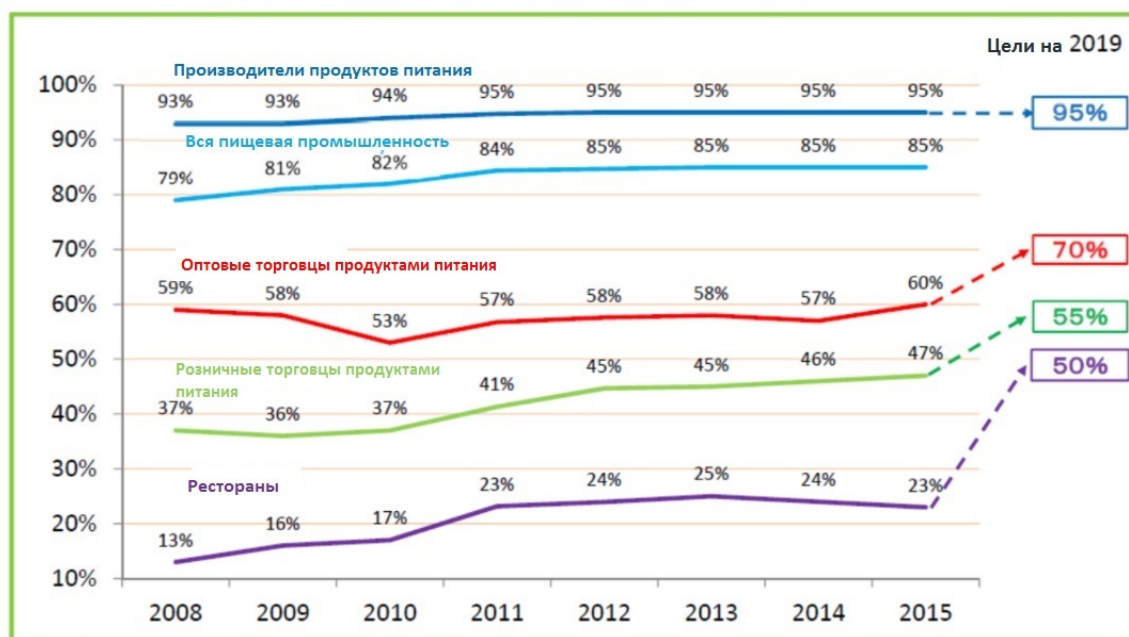
Операторы перерабатывают пищевые ресурсы и играют роль связующего звена между бизнес-операторами, связанными с продуктами питания, и потребителями удобрений и кормов для скота. Операторы по переработке отходов обязаны предоставлять информацию другим заинтересованным сторонам, а также разрабатывать программы, которые благоприятны для окружающей среды. Предприятия сельского хозяйства обязаны как можно больше использовать переработанные удобрения и корма для скота для производства своей продукции для обеспечения циркуляции ресурсов между производством и потреблением продуктов питания.

Потребителям в соответствии с «Законом о переработке пищевых отходов» рекомендованы следующие формы участия в рациональном использовании продовольственных ресурсов:

1. Сокращение образования пищевых отходов за счет более разумных покупок и приготовления пищи.
2. Содействие переработке отходов за счет использования переработанных продуктов.
3. Самостоятельная переработка пищевых отходов, которые могут быть использованы в качестве перерабатываемых пищевых ресурсов.

**Рисунок 2.2.3.5. Уровни переработки пищевых отходов в Японии**

## Уровни переработки пищевых отходов в Японии



Source: <http://www.maff.go.jp/e/policies/env/attach/pdf/index-5.pdf>. Accessed on 10 October 2018

Цели по переработке пищевых отходов на 2019 год:

- Производители продуктов питания (95%);
- Оптовые торговцы продуктами питания (70%);
- Розничные торговцы продуктами питания (55%);
- Рестораны (50%). процентные показатели относятся к количеству произведенных отходов данного типа.

Практика применения «Закона о переработке пищевых отходов» с 2001 г. обеспечила определенный прогресс в стимулировании переработки и минимизации отходов в пищевой промышленности. Кроме того, введение специальной РОП на пищевые отходы является принципиально новым подходом к регулированию. Вместе с тем, несмотря на очевидные успехи, необходимы дальнейшие усилия для систематического сокращения и переработки пищевых отходов, образующихся на уровне потребителей/ домашних хозяйств. Далее в планах:

- совершенствование законов/нормативных актов о пищевых отходах, больше акцентировать внимание на предотвращении образования отходов;
- расширение сферы действия законов/нормативных актов о пищевых отходах для более широкого охвата уровня потребителей/домашних хозяйств;
- разработку комплексных стратегий управления муниципальными отходами, которые поддерживают предотвращение образования отходов, стимулируют отдельный сбор пищевых отходов и эффективные методы переработки,
- повышение осведомленности общественности и ввести образовательные программы в школах по вопросам пищевых отходов;
- содействие партнерству с участием многих заинтересованных сторон для поощрения конкретных обязательств по предотвращению образования и сокращению объемов пищевых отходов.

### 2.2.4. Канада

Канадский Совет министров окружающей среды в рамках Общеканадского плана действий по расширению ответственности производителей поддерживает движение в направлении

повышения ответственности производителей, включая работу по преобразованию инициатив «управления продуктами» в полноценные программы РОП. Организации расширенной ответственности производителя (ОРОП/ PRO) осуществляют сбор, транспортировку и экологически безопасную переработку или утилизацию продуктов с истекшим сроком службы в различных местах сбора по всей территории Канады. Муниципалитеты могут участвовать в сборе продуктов с истекшим сроком службы в качестве поставщиков услуг. Потребители участвуют в программах, возвращая продукты с истекшим сроком службы в назначенные места сбора, а в некоторых случаях предоставляя финансирование за счет единовременной платы, взимаемой в точке продажи, которая собирается организациями РОП.

В Канаде некоторые программы расширенной ответственности производителя используют плату в торговой точке. В то же время сборы, взимаемые в рамках других программ, включены в цену - в зависимости от продукта и провинции. Участие правительства во внедрении системы РОП может варьироваться от разработки нормативных актов, стандартов деятельности, разработки и внедрения протоколов мониторинга и обеспечения соблюдения нормативных актов.

На федеральном уровне Министерство окружающей среды Канады определило расширенную ответственность производителя в качестве варианта управления рисками для продуктов, содержащих вещества, которые считаются токсичными в соответствии с Канадским законом об охране окружающей среды 1999 г. (СЕРА 1999). РОП может снизить риски, связанные с утилизацией продуктов, содержащих токсичные вещества, путем содействия экологически обоснованному управлению их отходами в конце срока службы.

На сегодняшний день в Канаде существует три способа реализации расширенной ответственности производителя.

1. Программы управления продуктом (Product Stewardship Programs);
2. Программы совместной расширенной ответственности производителя (Шеринг РОП);
3. Полная расширенная ответственность.

**Программы управления продуктом** обычно финансируются потребителями и/или налогоплательщиками и управляются государственными агентствами или квазигосударственными организациями. Как результат, производители не несут прямой ответственности за финансирование программ управления. Но в некоторых случаях, они могут консультировать по работе программ. Программы управления реализуются через законодательство и/или постановления провинций. Большинство провинций полностью перешли на РОП, но в некоторых продолжают применяться Программы управления продуктом. Канадские провинции начали внедрять Программы управления продуктом в 1980-х – 1990х гг. Для этого создавались централизованные системы утилизации для нескольких типов материалов и продуктов, например, депозитно-возвратная система для тары для напитков. Программы управления продуктом были введены в действие нормативными актами, возложившими ответственность за сбор, сортировку и переработку тары для напитков на государственные учреждения.

За последнее десятилетие многие программы управления продуктом частично или полностью были заменены на программы РОП, которые обычно получают более высокий уровень поддержки со стороны промышленности. Впрочем и сейчас остается ряд провинций, где применяются только Программы управления продуктом. Например, Альберта сейчас единственная провинция, в которой нет расширенной ответственности производителя. Она имеет Программы управления по пяти группам: отработанное масло, шины, электроника, краска и тара для напитков.

Программы управления продуктом реализуются квазигосударственными организациями. Например, в Альберте – «Delegated Administrative Organizations» (DAO) подчиняется непосредственно Министерству окружающей среды и несет ответственность за создание и администрирование различных программ. Управление по переработке отходов Альберты отвечает за управление программами для электроники, красок, отходов шин и отработанного масла. Совет по Управлению упаковкой для напитков управляет программой возврата депозита за тару от

напитков. Эти организации собирают с производителей сборы, которые используются для финансирования и реализации программ утилизации.

Аналогичная программа - Совет по контролю за алкоголем – действует и в Онтарио. Совет подчиняется непосредственно правительству штата и несет ответственность за финансирование и управление системой сбора и переработки тары от алкогольных напитков. В Онтарио нет программы управления или РОП для тары от безалкогольных напитков.

Программы управления продуктом обычно финансируются потребителями или налогоплательщиками, а не производителями. Например, многие программы финансируются за счет экологических или утилизационных сборов, которые добавляются к цене товара в точке продажи. В этом случае производители не учитывают затраты на переработку при производстве товаров. Эти сборы имеют единую ставку для каждой категории продуктов или материалов, независимо от их характеристик и способа утилизации. Например, производители напитков в Нью-Брансуике в 1992 г. создали «Encorp Atlantic» как своего агента, управляющего утилизацией отходов. Потребители платят экологический сбор (залог за тару) в точках продаж, который покрывает расходы по программе. Часть доходов также идет в государственный фонд, чтобы улучшить систему обращения с отходами. В Квебеке Программа управления шинами (оператор - «Recyc-Quebec») самофинансируется на основе потребительских сборов. Шины, продаваемые в провинции, включают в себя сбор в размере 3 долларов за каждую единицу.

Большинство программ управления продуктом устанавливают целевые показатели сбора и восстановления и помогают повысить уровень извлечения ресурсов по сравнению с тем, что было до их реализации. Например, в Квебеке Программа утилизации шин увеличила количество перерабатываемых материалов на 20% за два года (с 76 000 тонн в 2015 г. до 90 000 тонн в 2017 г.). К 2017 г. 75% использованных шин было переработано, 24% утилизировано (т. е. сожжено) и 1% переделано.

Программы возврата депозита, используемые в модели управления продуктом, приводят к высокому уровню сбора отходов. Так в Квебеке в 2018 г. средний уровень утилизации тары для напитков составил 77% против 45% в Онтарио, где не используется депозитно-возвратная система.

**Совместная расширенная ответственность производителей (шеринг-РОП).** Программы совместной ответственности в Канаде управляются и/или финансируются как правительствами штатов, так и производителями. Наиболее распространенным типом совместного РОП является переработка отходов домашних хозяйств из синих контейнеров для вторсырья. Во многих провинциях эти программы реализуются муниципалитетами и финансируются производителями полностью или частично. Муниципалитеты несут ответственность за управление отходами из синего контейнера. Однако производители обязаны помогать финансировать эти системы, переводя средства муниципалитетам, которые управляют программами. В Онтарио, например, муниципалитеты несут ответственность за управление отходами, а производители оплачивают 50% от затрат на муниципальную переработку. В других провинциях действуют аналогичные программы. Например, в Манитобе муниципалитеты реализуют программы утилизации, а производители оплачивают 80% затрат. В Квебеке производители оплачивают 100% затрат, а муниципалитеты отвечают за сбор, сортировку и управление отходами.

**Полная расширенная ответственность производителя (полная РОП).** При существовании системы РОП производители и импортеры несут полную и прямую ответственность как за финансирование, так и за работу программ по управлению отходами, образующимися из их материалов. Программы реализуются на уровне провинций и регулируются законодательством и подзаконными актами. Полные программы РОП часто выполняются Организациями для выполнения РОП (ОРОП). Программы РОП обычно позволяют производителям выбирать, как они собирают свои материалы и, благодаря большей гибкости, могут быть более эффективными.

Организации РОП являются отраслевыми организациями и обычно действуют как некоммерческие. Производители делегируют ответственность ОРОП для восстановления



материалов и управления ими от их имени. Законодательство, регулирующее провинциальные программы РОП, может регулировать количество разрешенных ОРОП, работающих для каждого типа материала. Так, в Онтарио для каждого типа материала предусмотрена одна ОРОП. Есть провинции, где не указано количество таких организаций, и в некоторых провинциях рекомендуется, чтобы несколько ОРОП работали с одним и тем же типом материала.

В Онтарио действует модель индивидуальной ответственности производителя (Individual Producer Responsibility, IPR). Индивидуальная ответственность похожа на другие полные программы РОП, действующие в Канаде. Но этой программой впервые предусмотрена четко сформулированная юридическая ответственность отдельных производителей за соблюдение правил РОП. Цель программы состоит в том, чтобы предоставить отдельным производителям максимальную гибкость в достижении целей по восстановлению ресурсов, а также способствовать большей конкуренции между ОРОП и поощрению инновационного и недорогого управления отходами. Производитель может выбрать - вступить в Организацию или действовать индивидуально.

Производители платят сборы, отражающие чистую стоимость переработки, пропорциональную сумме материала, который производит каждый производитель. Структура оплаты варьируется в зависимости от программы и обычно покрывает расходы системы сбора отходов, стоимость их обработки, административные и маркетинговые затраты.

**Целевые показатели РОП.** Большинство полных программ РОП преследуют цели сбора и восстановления, которые производители или ассоциации стремятся выполнить. Многие цели не являются обязательными, но производители нередко достигают или превышают их.

В Британской Колумбии, например, все программы РОП имеют целевой уровень утилизации 75% и не устанавливают штрафы за невыполнение этого показателя. Организации, ответственные за проведение программ управления отходами из синих контейнеров, в этой провинции, в 2016 г. достигли уровня переработки 78%. Коэффициент переработки отработанных масляных фильтров составил 85% в 2012 г. по сравнению с 18% до начала реализации программы. Такой коэффициент восстановления означает экономию от 23700 до 52000 кубометров полигона. Программы в других провинциях также привели к высоким показателям. Большинство провинциальных РОП программ в среднем достигли коэффициента извлечения отработанной нефти и нефтепродуктов выше 80%.

Ключевое преимущество РОП в Канаде заключается в том, что на производителей возлагается прямая ответственность за переработку отходов, и это помогает снизить общие затраты. Возложенная на производителей полная ответственность, побуждает их искать наименее затратные способы утилизации отходов и вознаграждает тех, кто найдет инновационные способы создания продуктов, которые производят меньше отходов. Эти стимулы наиболее сильны, когда производители обязаны оплачивать полную стоимость обращения с отходами.

Еще одно преимущество канадских программ РОП заключается в том, что они могут создавать обратную цепочку поставок для сбора и переработки материалов. В достаточном масштабе и объемах, программы РОП могут обеспечить стабильную поставку на рынок вторичных материалов и обеспечить большую уверенность в наличии запасов сырья. Кроме того, РОП может оказывать некоторое положительное влияние на местные рынки. Например, «Merlin Plastics» базируется в Ванкувере и перерабатывает большую часть пластика из провинциальной программы РОП «синий контейнер». Развитие этой программы привлекло 20 млн. долларов капиталовложений, включая строительство нового завода по переработке пластика. Система РОП - за счет ее многопоточного сбора - также помогла снизить уровень загрязнения сырья, что позволило сохранить ценность материалов для переработки. При этом отличительной чертой полного РОП является то, что производители должны учитывать затраты на управление отходами как фактор производства, создавая стимулы для улучшения экологических показателей.

**Трудности в реализации программ РОП в Канаде.** Эффективность РОП может быть снижена на этапах разработки и реализации программ. Так в Британской Колумбии сумма сборов с производителей не зависит от возможностей вторичной переработки их продукции. И даже в тех



случаях, когда ставки варьируются (как в программе с синими контейнерами), они очевидно слишком малы, чтобы повлиять на решения производителей. Другой пример из Британской Колумбии показывает другие ограничения. Программа возврата депозитов полностью финансируется и управляется производителями, которые платят сборы, возмещающие совокупные затраты на программу. Это не создает стимулов для постоянного улучшения показателей переработки. Поскольку программа частично финансируется за счет депозитов, которые могут быть не востребованы потребителями (например, тара, которая не была возвращена), производители могут иметь препятствия для повышения показателей возврата.

Также могут появиться ограничения в зависимости от типа материала, охваченного программами РОП. В некоторых случаях такие продукты, как шины и масло, изготавливаются из относительно однородных материалов с ограниченным потенциалом улучшения их воздействия на окружающую среду. Хотя производители могут найти новые и недорогие возможности для повторного использования и переработки шин, но программы РОП могут не иметь большого влияния на разработку и производство продуктов.

Большинство программ РОП в Канаде не имеют конкуренции. Это дает как преимущества (за счет возможностей собирать большой объем), так и может снижать эффективность выполнения РОП, поскольку конкуренция побуждает к поискам инновационных способов переработки или повторного использования отходов. Целесообразность конкуренции также зависит от типа собираемых материалов. Регистрация и учет всех участников рынка в РОП программах - ключевой момент для создания более справедливых и эффективных программ.

Увеличение числа покупок в интернете представляет собой серьезную проблему для реализации РОП, поскольку многие поставщики товаров в системах электронной торговли находятся за пределами страны. Необходимо учитывать интернет-продажи в рамках программ РОП.

При нынешнем подходе каждая провинция самостоятельно регулирует программы РОП, и производители должны соблюдать разные правила в разных регионах. Координация политики расширенной ответственности может повысить эффективность. Унифицированный подход позволит снизить затраты производителей на административные расходы и сделать процесс более экономичным за счет увеличения объемов собираемого вторсырья.

#### **2.2.5. Основные особенности правового регулирования в области расширенной ответственности производителей в зарубежных странах**

Опыт применения механизмов РОП в зарубежных странах выявляет основные закономерности, способствующие успеху решения проблемы обращения с отходами. Как показал проведенный анализ, чем больше производители вовлечены в процесс организации, операционной деятельности и принятия решений в отношении отходов от своей продукции, тем эффективнее работает система. Запрос настоящего времени к функционированию системы РОП далеко не ограничивается исключительно сбором и переработкой отходов. Система РОП должна содействовать инновациям и новым подходам к производству товаров и потреблению, поэтому именно полная и прямая расширенная ответственность производителя работает намного эффективнее, нежели любые платежи от производителей государству или какому-либо фонду, на действия которого производитель не может повлиять.

Как показывает анализ опыта зарубежных стран, в абсолютном большинстве случаев производители исполняют ответственность коллективно при помощи операторов расширенной ответственности производителей (далее - ОРОП (PRO)). При этом выбор организационно-правовой формы ОРОП (PRO) (коммерческий или некоммерческий характер организации) не играет существенной роли. Оператор расширенной ответственности производителей (PRO) может быть один или таких операторов может быть несколько. В последнем случае операторы могут работать на конкурентной основе. Разница между деятельностью единственного оператора РОП и конкурентным соперничеством нескольких операторов невелика до тех пор, пока нет

необходимости в серьезных изменениях в подходах к производству и потреблению. В случае если требуются инновационные подходы, конкурентная среда предпочтительнее.

Как показывает опыт зарубежных стран, качество нормативно-правовой базы в системах расширенной ответственности производителей имеет важное значение. В странах с развитой РОП практикуется отраслевое регулирование РОП, приняты отдельные акты для разных товарных групп. Чем более тщательно продуманы и прописаны права и обязанности в отношении всех сторон, которые должны принимать участие в функционировании РОП, тем лучше результаты. Нормативная база должна быть непротиворечивой и стремиться к отсутствию конфликта интересов сторон. В развитых системах РОП не только производители, но и все остальные участники системы обязаны содействовать исполнению иерархии управления отходами.

В зарубежных странах большое внимание уделяется вовлечению в системы РОП населения и других потребителей. Во всех странах с развитой РОП внедрена многопоточная система сбора отходов. В дополнение к раздельному сбору отходов у населения имеет большую популярность депозитная система возврата тары для напитков, что позволяет переходить на многооборотную перезаполняемую тару во многих странах. Четко прописанные правила и обязанности для жителей вместе с информационными и просветительскими мероприятиями дают хороший результат.

Целевые показатели по сбору и переработке отходов должны быть амбициозными, но в то же время достижимыми, приниматься на обоснованную перспективу с тем, чтобы можно было планировать деятельность. Для развития РОП применяются переходные периоды, в течение которых экономика приспосабливается к новым требованиям и имеет возможность долгосрочного инвестирования. Целевых показателей сбора и переработки отходов, равных 100%, нет ни в одной стране, ни по одной товарной группе. В последние годы в нормативную базу вносятся отдельные показатели по материальной переработке для того, чтобы РОП не стимулировала и не сохраняла возможности по мусоросжиганию.

Система РОП показывает очень высокую степень устойчивости, она является мощным и в то же время гибким инструментом. Опыт стран с развитой РОП показывает, что система может быть полностью самоуправляемой, когда все предусмотренные ею операции и действия обеспечиваются самими участниками системы. Это позволяет не использовать ресурсы государства, экономить бюджет и одновременно способствует поддержанию доверия между участниками.

### **2.3. Анализ государственных программ и правового регулирования в области сокращения количества образующихся отходов в зарубежных странах (Франции, Германии, Швеции, США, Канаде, Японии)**

Проблема отходов полностью не решена ни в одной стране мира. Страны, обладающие меньшим запасом территорий для полигонного захоронения, приступили к ее решению раньше тех стран, где места для полигонов достаточно и достигли более существенных успехов. В то же время, существуют разные подходы к оценке эффективности реализуемых в зарубежных государствах мер по снижению негативного влияния отходов на окружающую среду. В частности, принято считать, что наивысших результатов достигли страны ЕС и Япония, в которых на полигоны отправляется менее 10% от образующихся отходов. Однако в большинстве стран ЕС снижение полигонного захоронения обеспечивается за счет сжигания отходов, либо отправки отходов в развивающиеся страны для переработки без последующего контроля.

Проблема использования подобных порочных практик встала с особой остротой после того, как Китай в 2018 г. ввел запрет на ввоз в страну зарубежных сложно перерабатываемых отходов. Страны, в практику которых вошел экспорт отходов, оказались один на один со своим мусором, в результате чего на уровне законодательных инициатив активизировалась деятельность по поиску новых решений. Несмотря на то, что предотвращение образования отходов как приоритетный подход обозначено в Европейских директивах более двух десятков лет назад, только последние

несколько лет фокус внимания переместился от сжигания отходов к предотвращению их появления и к развитию материальной переработки.

В разделе 2.4. настоящего исследования будет проанализировано законодательство шести стран мира, Швеции, Германии, Франции, Японии, США и Канады в той его части, где сформулированы принципы, цели и меры по достижению целей сокращения образования отходов, их сбора и переработки. Следует отметить, что в формулировках европейского законодательства переплетаются понятия повторного использования, предотвращения образования отходов и их переработки. В дальнейшем нами будет обоснован вывод, согласно которому следует разграничить эти меры, поскольку все три приведенных понятия имеют разное содержание.

Так как Швеция, Франция и Германия входят в ЕС, и их регулирование по управлению отходами формально подчиняется законодательству ЕС, будет логично рассмотреть эти страны едиными блоком.

### **2.3.1. Законодательство Европейского Союза**

В Евросоюзе для стран-участниц действуют несколько Директив, вводящих, в том числе, понятие предотвращения образования отходов, его место в иерархии подходов к управлению отходами и расшифровке мер, совокупность которых и позволяет предотвратить появление отходов. Предотвращение образования отходов - это система мер, которые предпринимаются на уровне государства, производителей и потребителей для того, чтобы сырье, товары и продукты не стали отходами. Рамочная директива об отходах (Директива 2008/98/ЕК об отходах и отмене некоторых Директив/ Waste Framework Directive (WFD; Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives) устанавливает следующую иерархию способов обращения с отходами, которая должна действовать для политик по обращению с отходами в ЕС и в странах-участниках ЕС:

- предотвращение образования отходов,
- подготовка к повторному использованию,
- переработка,
- другие способы регенерации (в том числе преобразование в энергию),
- утилизация.

В рамках указаний для стран-участниц ЕС о необходимости введения расширенной ответственности производителя упоминаются меры по созданию товаров для многократного использования. В то же время, описание «мер повторного использования» и «подготовки к повторному использованию» соответствуют мерам по переработке отходов в новую материальную продукцию. Рамочная директива об отходах устанавливает требование о том, чтобы все страны-участники ЕС разработали программы по предотвращению образования отходов к 12.12.2013. Суть программ не была четко не определена, но в них должны были содержаться цели и качественные или количественные параметры этих целей. Еврокомиссия должна была способствовать обмену информацией между странами и оказывать поддержку в разработке этих программ. Раз в шесть лет странам-участницам предписывалось оценивать прогресс и пересматривать цели.

Директива 2000/53/ЕК Европейского парламента и Совета от 18.09.2000 об автомобилях с выработанным ресурсом – Заявления Европейской комиссии (Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles - Commission Statements) предписывает странам-участницам разработать меры, позволяющие обеспечить повторное использование, регенерацию и переработку на уровне не менее 85% от среднего веса автомобиля. Разделить уровень повторного использования и уровень переработки вновь не представляется возможным.

Коммюнике Европейской комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов («Дорожная карта к ресурсоэффективной Европе»/\* COM/2011/0571 final \*/ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN

ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Roadmap to a Resource Efficient Europe /\* COM/2011/0571 final \*/) подчеркивает важность предотвращения образования отходов и перехода к циклической экономике, где отходы станут ресурсом. Коммюнике установило общую цель превратить отходы в ресурсы к 2020 г. Для этого предполагалось максимально сократить производство отходов и увеличить объем переработки и повторного использования товаров, ограничить преобразование отходов в энергию только теми материалами, которые не подлежат переработке. Была предусмотрена необходимость полного прекращения захоронения отходов на полигонах.. Кроме того, в Коммюнике отмечалась необходимость максимально стимулировать инновации и научно-исследовательские изыскания, направленные на ресурсоэффективность.

Директива 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета от 04.06.2012 г. об отходах электрического и электронного оборудования (Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)) нацеливает страны-участницы к подготовке и реализации мер, приводящих к определенному уровню повторного использования и переработки электронных и электрических приборов и оборудования. Несмотря на довольно высокий процент (от 55% до 80%), невозможно оценить, каков требуемый уровень возврата приборов и оборудования в потребление по изначальному назначению и каков уровень их переработки во что-то другое. Странам-участницам было предписано не только организовывать сбор отходов электронного и электрического оборудования и приборов для подготовки к повторному использованию и переработки, но и обеспечить информирование потребителей о необходимости раздельного сбора таких отходов и о возможностях их повторного использования.

В решении № 1386/2013/ЕС Европейского Парламента и Совета от 20.11.2013 об общей программе действий в отношении окружающей среды в ЕС «Благополучная жизнь на нашей планете» (Decision No. 1386/2013/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet') подчеркивается важность предотвращения образования отходов и устанавливается следующая иерархия способов обращения с отходами:

- предотвращение образования отходов;
- подготовка к повторному использованию;
- переработка;
- регенерация другими способами;
- захоронение на полигоне.

Директива (ЕС) 2015/720 Европейского парламента и Совета 29.06.2015 г. о внесении изменений в Директиву 94/62/ЕК в отношении сокращения потребления тонких пластиковых пакетов (DIRECTIVE (EU) 2015/720 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags) распространяет свое действие на пакеты, плотность которых составляет менее 50 микрон. Такие пакеты реже перерабатываются и чаще попадают в отходы. Директива предписывает необходимость повсеместно обеспечить достаточные условия для предотвращения образования отходов из тонких пластиковых пакетов. Необходимо также выработать общую методику расчета ежегодных объемов потребления легких пластиковых пакетов на человека, чтобы отслеживать процесс сокращения их объема. Директива декларирует, что необходимо принимать меры по повышению понимания населением о реальном воздействии пластиковых пакетов на окружающую среду, причем на самом высоком уровне.

Директива предписывает странам-участникам принять меры, чтобы значительно снизить объем потребления тонких пластиковых пакетов в соответствии с общими целевыми показателями политики ЕС по обращению с отходами. Такие меры могут включать:

- ценообразование, налоги и льготы;
- рыночные ограничения, например, запрет ухудшать качество товаров (однако такие ограничения должны быть пропорциональными и недискриминационными).

Страны-участницы могут принять решение изъять из оборота пластиковые пакеты плотностью ниже 15 микрон, которые обычно предоставляются для продуктов питания «на развес» для целей гигиены или для предотвращения образования пищевых отходов.

Важную роль в сокращении объема используемых пластиковых пакетов могут сыграть программы повышения сознательности потребителей, особенно образовательные детские программы.

В Директиве обращается внимание на возможность замены пакетов из традиционного пластика компостируемыми пакетами. Директива предписывает Комиссии обратиться в Европейский комитет по стандартизации, чтобы разработать отдельный стандарт упаковки, пригодной для компостирования в домашних условиях. Директива подчеркивает, что оксоразлагаемый пластик не является решением проблемы пластиковых отходов и пластикового загрязнения, а напротив, усугубляет их. Директива также указывает на важность создания признанных на всей территории ЕС знаков или маркировок для биоразлагаемых и компостируемых пластиковых пакетов. Директива подчеркивает, что меры, которые страны-участники предпримут для сокращения объема потребляемых пластиковых пакетов, должны повлечь устойчивое снижение потребления тонких пластиковых пакетов и не должны привести к общему увеличению объема производимой упаковки.

Директива ЕС 2008/98/EC «Об отходах» (DIRECTIVE (EU) 2018/851 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste) требует повысить целевые показатели по подготовке к повторному использованию и переработке, установленные ранее принятой Директивой 2008/98/ЕК. Директива 2018/851 также описывает меры, ведущие к предотвращению образования отходов, которые можно сгруппировать следующим образом:

- содействие тому, чтобы разрабатывались, производились и использовались товары, которые являются ресурсоэффективными, прочными (в том числе в контексте срока эксплуатации и недопущения запланированного устаревания), пригодными для ремонта, и повторного использования;
- содействие в реализации повторного использования товаров и учреждение систем, осуществляющих действия по повторному использованию и ремонту товаров, в частности электрического и электронного оборудования, текстиля и мебели, а также упаковочных и строительных материалов и товаров;
- содействие в обеспечении доступности запасных частей, руководств по эксплуатации, технической информации и других инструментов, оборудования или программного обеспечения, необходимых для ремонта или повторного использования товаров без ухудшения показателей их качества и безопасности (при соблюдении и отсутствии нарушений прав интеллектуальной собственности);
- сокращение объемов отходов, производимых в рамках промышленного производства, добычи полезных ископаемых, обработки, строительных работ с использованием наилучших доступных техник; определение товаров, содержащих первичное сырье, для недопущения их превращения с отходы;
- сокращение и предотвращение потерь пищевых продуктов;
- сокращение объемов производимых отходов, в том числе отходов, которые не пригодны для повторного использования или переработки;
- выявление товаров, которые являются основными источниками замусоривания, особенно в естественной природной и морской среде, и принятие необходимых мер по предотвращению и сокращению объемов мусора, производимого в связи с такими товарами;
- прекращение производства морского мусора в рамках вклада в достижение Цели устойчивого развития ООН по предотвращению и существенному сокращению всех видов морского загрязнения;
- разработка и поддержка информационных кампаний по повышению осознанности по вопросам предотвращения образования отходов и мусора.

Страны-участницы должны контролировать и оценивать степень внедрения указанных выше мер по предотвращению образования отходов. Для этого они должны использовать количественные или качественные индикаторы и цели, особенно в части производимых отходов. Кроме того, страны-участницы ЕС должны контролировать и оценивать степень внедрения мер по реализации моделей повторного использования продовольственных ресурсов и мер по предотвращению образования пищевых отходов (такая оценка осуществляется на основании методик, утвержденных Комиссией в специальных законах).

В Директиве 2018/851 обращается внимание на то, что сокращение упаковки и возможность ее повторного использования не должны влиять на сохранность продуктов питания и безопасность потребителей, а также перечисляются наиболее эффективные подходы к предотвращению образования отходов:

- использование схем «депозит-возврат»;
- определение качественных или количественных целевых показателей;
- использование экономических льгот;
- ежегодное определение минимальной доли упаковки, пригодной для повторного

использования, обращающейся на рынке, отдельно для каждого потока отходов упаковки.

Директива (ЕС) 2018/850 Европейского Парламента и Совета от 30.05.2018 о внесении изменений в Директиву 1999/31/ЕК о мусорных полигонах (DIRECTIVE (EU) 2018/850 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste) не предлагает конкретных мер и целевых показателей по предотвращению образования отходов, но обращает внимание, что сокращение полигонного захоронения должно достигаться путем предотвращения образования отходов, а не заменой полигонного захоронения на мусоросжигание.

Директива (ЕС) 2019/904 Европейского Парламента и Совета от 05.06.2019 о сокращении воздействия определенных пластиковых товаров на окружающую среду (DIRECTIVE (EU) 2019/904 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment) провозглашает создание циклической экономики, которая отдает приоритет устойчивым и нетоксичным товарам и системам повторного использования, а не одноразовым товарам, в первую очередь для сокращения количества образующихся отходов. В развитие Директивы (ЕС) 2015/720 вводится запрет на оксоразлагаемый пластик, одноразовые пластиковые приборы, тарелки, ушные палочки, коктейльные трубочки, мешалки для напитков, держатели для воздушных шаров, тара из вспененного полистирола и т.п. Производителям и торговым предприятиям дается переходный период 3 года. Новые правила вступили в ЕС с 2021 г., но еще в течение года можно будет использовать произведенный запас запрещенной продукции. В Директиве приоритет отдается многоразовым альтернативам или компостируемым материалам.

В развитие перечисленных законодательных актов было принято Коммюнике Европейской комиссии Европейскому Парламенту, Совету Европы, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов «Новый план действий, связанных с циклической экономикой» COM / 2020/98 финал (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «A new Circular Economy Action Plan»). В рамках этой законодательной инициативы или при помощи дополнительных законодательных предложений, если это потребуется, Комиссия рассматривает вопрос закрепления принципов устойчивого развития и других соответствующих способов регулирования. В направлении предотвращения образования отходов предлагается идти путем увеличения прочности товаров, возможности их повторного использования, модернизации и ремонта, решения проблемы наличия опасных химических веществ в товарах, повышения их энергетической и ресурсной эффективности.

Также предлагается:

- запрет одноразового использования товаров и решение вопроса о преждевременном их выходе из употребления;

- запрет уничтожения нераспроданных товаров в состоянии, пригодном к использованию;
- предоставление льгот в рамках схем «товар как услуга» или других моделей, при которых производители сохраняют право собственности на товар или ответственность за его рабочие характеристики на протяжении его жизненного цикла;

### 2.3.2. Законодательство Швеции

В Экологическом кодексе Швеции (Swedish Environmental Code) установлены полномочия Правительства или специального назначенного им органа в области регулирования обращения с отходами, в частности, предотвращения их образования. Экологический кодекс рамочно прописывает приоритет повторного использования и переработки отходов, а также других мер, поддерживающих цикличность экономики.

Постановления (2007:185) об ответственности производителей в отношении автомобилей (Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar) и об утилизации автомобилей (2007:186) (Bilskrotningsförordning (2007:186)) регулируют вопросы повторного использования и утилизации автомобилей, исчерпавших свой ресурс. Следует отметить, что здесь также невозможно определить, что понимается под повторным использованием. Полагаем, что речь идет о разборе автомобилей на части и применение их в качестве запасных частей к другим автомобилям.

Согласно Постановлению (2014: 1075) об ответственности производителя электрического оборудования (Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning), производитель должен гарантировать, в том числе, что электрическое оборудование, которое будет поставляться на рынок Швеции, изготовлено и спроектировано таким образом, чтобы содействовать реализации схем повторного использования и переработке материалов.

Наряду с перечисленными нормативными актами в Швеции действует общенациональная программа «Сотворяя большее при помощи меньшего: национальный план по обращению с отходами и программа по предотвращению их образования, 2018-2023 гг.» (Doing more with less: national waste plan and waste prevention programme 2018-2023). Одной из целей программы обозначено сокращение образования отходов. Наибольшее внимание в программе уделяется следующим видам отходов:

- пищевые отходы;
- текстильные отходы;
- строительные отходы;
- электронные отходы.

Программа также содержит краткий обзор реализуемых в Швеции в текущий момент мер и инструментов по предотвращению образования отходов (на основании Директивы 2008/98/ЕК), куда входит финансовое стимулирование развития услуг по ремонту изделий, поддержка экономики совместного потребления, меры по сокращению потерь пищевых продуктов, сбор отчетности о количестве выпущенных тонких и плотных полиэтиленовых пакетов, информирование покупателей о влиянии полиэтиленовых пакетов на состояние окружающей среды и т.д.

В 2020 г. шведским Министерством окружающей среды была введена в действие Стратегия «Циклическая экономика – Стратегия перехода в Швеции» (Circular economy – Strategy for the transition in Sweden). Согласно данной Стратегии, предотвращение образования отходов и эффективное использование ресурсов – основные направления работы в области перехода к циклической экономике. Цели, которые прописаны в Стратегии, подчинены иерархическим принципам управления отходами. На любом этапе, начиная с проектирования товара и далее в первую очередь следует стремиться к тому, чтобы товар как можно дольше использовался и не становился отходом.

В данный момент в Швеции, как и в остальных странах ЕС, идет массовая работа по внедрению новых Директив ЕС и разработке государственных мер по стимулированию мер

предотвращения образования отходов, их повторного использования и переработки. Многие инициативы выполняются на уровне министерств/агентств, либо находятся на стадии рассмотрения. Например, недавно Правительство Швеции предложило предоставлять денежные льготы с целью продвижения осуществления ремонта электронного и электрического оборудования. Суть предложения - предоставить гражданам возможность вернуть из суммы налога на доход до половины стоимости работ по ремонту домашних бытовых электроприборов.

### 2.3.3. Законодательство Германии

Управление отходами, в т.ч. предотвращение образования отходов, в Германии регулируется в рамках Директив ЕС, изложенных в исследовании ранее. Основополагающей является Директива № 2008/98/ЕС об отходах и отмене ряда директив (ред. 2018 г.) В рамках Директивы № 2008/98/ЕС разработан Закон Федеративной республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrwG) и другие Законы и нормативные акты:

- Закон об упаковке Германии (VerpackG);
- Закон об электронном и электрическом оборудовании Германии (ElektroG);
- Закон о батареях Германии (BatterienG);
- Постановление об отслуживших транспортных средствах Германии (AltAutoV);
- Постановление об отработанных маслах Германии (AltölV);
- Постановление об отходах коммерческого и промышленного секторов, схожих по составу с муниципальными отходами (GewerbeAbfV);
- Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV));
- Постановление об утилизации иловых осадков (AbfKlarV));
- Постановление об обращении с органическими отходами Германии (BioAbfV).

В Германии работает отдельная программа *Abfallvermeidungs Programm des Bundes unter Beteiligung der Länder (Федеральная программа предотвращения образования отходов, 2020 г.)*, синхронизированная с остальными Законами и нормативными актами в сфере управления отходами.

Программа направлена на дальнейшее развитие методов и технологий, которые позволят предотвратить образование отходов, в т.ч.:

- продление сроков эксплуатации товаров:
  - присуждение экологического знака товарам и материалам, благодаря которым можно сокращать образование отходов;
  - определение показателей успешности реализуемых мер по предотвращению образования отходов;
  - дальнейшее развитие системы оценки влияния товаров на окружающую среду;
  - информационные кампании, и кампании, направленные на повышение осведомленности населения, в рамках которых потребителям транслируется практическая информация по способам предотвращения отходов в различных областях;
  - повышение экологичности дизайна продукта, пригодности к повторному использованию, ремонту и т.п.
- стимулирование повторного использования продуктов:
  - через популяризацию знаний о том, как использование бывших в употреблении товаров снижает негативное влияние отходов на окружающую среду;
  - разработка или дальнейшее развитие стандартов качества или маркировки для подержанных товаров;
  - развитие организаций, поддерживающих возможности для потребителя использовать подержанные товары;
  - развитие сферы ремонтных услуг;
  - развитие шеринга и аренды товаров.



- стимулирование предотвращения производственных отходов;
- повышение квалификации органов власти, которые занимаются вопросами предотвращения образования отходов с тем, чтобы они могли работать более эффективно;
- использование системы экологического менеджмента для предотвращения отходов на предприятиях;
- меры по предотвращению продуктовых потерь;
- меры по предотвращению образования отходов в сфере госзакупок;
- увеличение расходов производителей и потребителей на утилизацию товаров, при этом отмечается, что важно контролировать, чтобы из-за роста стоимости утилизации товары не пошли мимо компаний, обеспечивающих утилизацию, и не оказались выброшенными бесконтрольно в окружающей среде.

Закон об упаковке содержит нормы, выполнение которых приведет к предотвращению образования отходов упаковки. К таким мерам относится, в частности, постановка целевых показателей по розливу напитков в обратную тару.

#### **2.3.4. Законодательство Франции**

Французская национальная программа по предотвращению образования отходов, 2014–2020 гг. (Programme national de prévention des déchets 2014–2020) устанавливает количественные целевые показатели по предотвращению образования отходов к 2020 г. В основном были установлены общие целевые показатели для всех категорий отходов. Чтобы направить основные усилия по предотвращению образования отходов на те их потоки, которые имеют наибольший потенциал по сокращению, для различных типов отходов установлены уровни приоритета от 1 до 3. Согласно этой классификации, наибольшим приоритетом обладают пищевые отходы, строительные отходы, химические отходы, батареи, электрическое и электронное оборудование, мебель и бумага. Следующими по приоритетности являются отходы упаковки, утилизируемой домохозяйствами, пластика, металла, вышедшие из употребления автомобили и текстильные отходы. В отношении отходов, производимых обрабатывающими отраслями экономики, а также для строительных отходов наименьшим целевым показателем является прекращение роста объема таких отходов к 2020 г.

Предлагаемые меры касаются выбора сырья для производства товаров, продления срока службы товаров на стадии их планирования и на стадии, когда товары теряют потребительские свойства (ремонт). Программа имеет индикаторы исполнения, выражающиеся в количестве образованных отходов по источникам образования. Программа выступает площадкой для коллаборации действий властей, бизнеса, общественных организаций

По промежуточным итогам реализации Программы в 2018 г. Агентство по охране окружающей среды Франции выпустило отчет, согласно которому удалось достичь сокращения образования отходов с 514 кг/человека в 2015 г. до 413 кг/человека в 2018 г. При этом количество мусоросжигательных заводов и полигонов сократилось, а число предприятий по компостированию пищевых отходов и переработке вторсырья возросло.

Закон № 2020-105 от 10.02.2020 «О противодействии нерациональному использованию ресурсов и о циклической экономике» (LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire) призван ускорить изменение модели производства и потребления, чтобы ограничить отходы и сохранить природные ресурсы, биоразнообразие и климат. Предусмотренные законом меры разделены на пять основных направлений:

- полный отказ от одноразового пластика;
- улучшение информирования потребителей;
- борьба с отходами и за повторное использование на основе солидарности;
- действия против запланированной поломки предметов и оборудования;
- улучшение производства.

Закон «О противодействии нерациональному использованию ресурсов и о циклической экономике» вступил в силу с 01.01.2021 г. С этого дня им предусмотрены следующие регуляторные положения:

- запрет бесплатного распространения пластиковых бутылок в общественных заведениях или в производственных помещениях;
- запрет использования пластиковых бутылок, в обязательном порядке предписанных спонсорами, во время праздничных, культурных или спортивных мероприятий;
- запрет использования пластиковых конфетти;
- обязанность по установлению в супермаркетах сортировочных бункеров для отходов. Бункеры дадут возможность забрать купленную упаковку после оформления заказа;
- запрет на использование упаковочных ящиков из пенополистирола;
- запрет производства и импорта одноразовых пластиковых пакетов

С 01.01.2022 закон «О противодействии нерациональному использованию ресурсов и о циклической экономике» вводит следующие ограничения:

- запрещается упаковка свежих фруктов и овощей весом менее 1,5 кг;
- учреждения, открытые для посещения, должны быть оборудованы по крайней мере одним фонтаном питьевой воды, доступным для населения;
- пресса и рекламные издания доставляются потребителям без пластиковой упаковки;
- запрещается продавать небiorазлагаемый пластиковый чай и пакетики травяного чая;
- пластиковые игрушки, предлагаемые детям бесплатно при покупке товаров или услуг, будут запрещены;
- наклейка этикеток непосредственно на фрукты или овощи будет запрещена, за исключением случаев, когда эти этикетки являются компостируемыми и сделаны полностью или частично из биоматериалов.
- государство больше не будет покупать изделия из одноразовых пластмасс для использования на рабочих местах или для мероприятий, которые оно организует.

### **2.3.5. Законодательство Японии**

В Японии принят рамочный закон о создании общества с устойчивым материальным циклом (Закон № 110 от 2000 г. The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society). Закон устанавливает необходимость максимально сократить преобразование первичных ресурсов и товаров в отходы за счет максимально долгого циклического использования ресурсов в производственном цикле. При этом предусмотрена следующая приоритетность способов обращения с отходами:

1. повторное использование;
2. переработка;
3. сжигание;
4. захоронение на полигоне.

Закон «Об обращении с отходами и коммунальных работах по уборке» (закон № 137 от 1970 г. с последними изменениями от 2001 г. Waste Management And Public Cleansing Law) предписывает Министерству экологии разработать меры по сокращению образования отходов, регулирующие действия органов власти разного уровня, производителей и потребителей, включая целевые показатели по сокращению образования отходов

Закон «О развитии эффективного использования ресурсов» (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resource) внедряет принципы сокращения, повторного использования и переработки отходов как на этапах производства (в том числе в рамках дизайна товаров и мер против промышленного загрязнения), так и на этапах использования и последующей утилизации товаров (в том числе в рамках сбора и переработки б/у товаров). Результат от соблюдения этих

принципов должен сформировать необходимый этап создания общества с устойчивым материальным циклом.

Для реализации целей закона установлены обязанности правительства (в том числе местных правительств), бизнеса и граждан.

Закон «О продвижении переработки и сопутствующих мероприятий по обращению с циклическими пищевыми ресурсами» («Закон о переработке пищевых отходов». Law for Promotion of Recycling and Related Activities for the Treatment of Cyclical Food Resources (Food Waste Recycling Law) вступил в силу в 2001 г. Данный закон, в первую очередь, регулирует вопросы обращения и переработки пищевых отходов (преимущественно возникающих у предприятий, деятельность которых связана с пищевыми продуктами). В законе также декларируется необходимость сократить производство пищевых отходов. Приоритетным направлением по работе с пищевыми отходами данный закон называет меры по сокращению их объема, а уже затем их переработку и другие меры по обращению с ними.

Закон №100 от 31.05.2001 «О продвижении закупок государством и другими юридическими лицами товаров и услуг, являющихся дружественными для окружающей среды» (Act on Promotion of Procurement of Eco-friendly Goods and Services by the State and Other Entities) вступил в силу 01.04.2002 г.. Основной задачей закона является продвижение и распространение продуктов и услуг, способствующих сокращению негативного воздействия на окружающую среду и построению общества, которое в меньшей степени является бременем для окружающей среды и в большей степени имеет модель устойчивого экономического развития.

В Японии для выполнения перечисленных выше законов составляются планы действий, в которых отражаются цели и индикаторы их развития. В настоящее время в Японии действует так называемый 4-й план. В нем отражены целевые показатели двух видов:

- целевые показатели расчета мер по предотвращению образования отходов;
- целевые показатели, отражающие общее движение к циклической экономике.

К 2025 г. предусмотрено повышение на 20% следующих показателей, фиксирующих выполнение каждого из действий, которые совершаются для предотвращения образования отходов:

- использование покупателями собственных пакетов или сумок при шоппинге, чтобы избежать приобретения одноразовых пакетов. В 2017 г. таких покупателей было 62%, планируется увеличить их число до 80%;
- покупка упаковочных емкостей, которые можно использовать повторно. С 2017 по 2025 г. процент таких покупок планируется поднять с 68 до 88;
- не покупать изделия, предназначенные для одноразового применения, С 2017 по 2025 г. процент таких покупок планируется сократить с 38 до 18;
- отдавать предпочтение аренде, а не покупке. С 2017 по 2025 г. этот показатель планируется поднять с 11 до 31%;
- для сокращения потерь продовольствия предлагается вводить культуру экологичного приготовления еды и перенаправлять просроченные продукты на переработку., С 2017 по 2025 г. этот показатель планируется поднять с 32% до 52%.

В целом, нужно отметить, что в Японии возлагают существенную часть ответственности за предотвращение образования отходов на потребителя, повышая уровень его осознанности и экологической культуры. Полномочия по регулированию системы, предотвращающей образование отходов, по их сбору и вовлечению в переработку переданы органам власти префектур, что обуславливает разнообразие подходов к решению проблемы.

### 2.3.6. США

Resource Conservation and Recovery Act of 1976 - основной закон, в котором прописываются направления по предотвращению и сокращению отходов в США. В этой стране нет такого подхода как “предотвращение образования отходов”. Вместо него используется понятие

ресурсосбережение, которое включает сокращение твердых отходов, сокращение общего потребления ресурсов и использование регенерированных ресурсов. Вследствие этого закон не выделяет отдельно программу по сокращению и предотвращению образования отходов, а формулирует меры совместно. Поэтому дальнейшее описание будет затрагивать меры по ресурсосбережению с учетом того, что они влияют и на сокращение отходов.

Закон носит рамочный характер, и наибольшими полномочиями в сфере управления отходами облакает правительства штатов и местные органы власти. В целом, закон предписывает так обращаться с отходами, чтобы это было наиболее безопасно для окружающей среды и минимизировало потребление ценных первичных ресурсов. Главным администратором деятельности Соединенных Штатов по управлению отходами выступает Агентство по охране окружающей среды, которое после консультаций на всех уровнях управления формулирует основные положения. Эти положения должны войти в планы каждого штата при формировании мер по управлению отходами. При этом федеральное Агентство по охране окружающей среды предлагает использовать те меры по утилизации и захоронению отходов или их комбинации, какие тот или иной штат посчитает наилучшими. Отсюда следует, что конкретного вектора, направленного на сокращение объема отходов и на предотвращение образования, на федеральном уровне нет.

В разных штатах подходы к управлению отходами разные, вследствие чего уровень образования отходов, их переработки и захоронения тоже сильно различается. Агентство окружающей среды может оказывать финансовую поддержку штатам для реализации их программ по управлению отходами, а также имеет право финансировать собственные мероприятия и мероприятия иных лиц, связанные с научно-исследовательской, экспериментальной, образовательной и т.п. деятельностью, направленной на регенерацию и сохранение ресурсов, в т.ч. на управление опасными отходами. Помимо того, Агентство должно финансировать пилотные мощности, на которых экспериментальным путем будут выявляться новые перспективные технологии по производству топлива, или энергии, или иной регенерации отходов, направленные на максимальное сохранение ресурсов.

На федеральном уровне в США действует Комитет по сохранению ресурсов, куда входят представители Агентства по охране окружающей среды, министр труда, министр торговли, председатель совета по качеству окружающей среды и еще несколько министров. Комитет по сохранению ресурсов:

- проводит полномасштабные исследования экономических, социальных и экологических последствий всех практик использования ресурсов, когда такие практики связаны с льготами, пошлинами, налоговыми послаблениями, субсидированием и т.п., а также могут повлиять на ресурсосбережение в случае отмены этих льгот и т.д.
- оценивает, насколько возможно и уместно ограничить производство и использование определенных категорий потребительских товаров в качестве стратегии по сохранению ресурсов;
- оценивает возможность и уместность применения в качестве стратегии по сохранению ресурсов включение в стоимость определенных потребительских товаров расходов на управление твердыми отходами;
- изучает и оценивает необходимость проведения дальнейших НИОКР в части сохранения ресурсов.

Меры по предотвращению образования отходов предпринимаются Штатами на уровне местной власти и сильно отличаются друг от друга. Большое внимание уделяется проблеме отходов использованных пластиковых пакетов. Этому посвящены десятки местных нормативных актов, часть из которых направлена на сокращение образования отходов пластиковых пакетов. Например, в Коннектикуте до июля 2021 г. за каждый пластиковый пакет взимался налог 10 пенсов, а с июля 2021 г. продажа пластиковых пакетов запрещена. В штате Мэн действует запрет для предприятий розничной торговли на предоставление одноразовых пакетов для переноски продуктов в местах продажи, за исключением определенных типов и видов использования

пластиковых и бумажных пакетов. Штат Миссури, наоборот, запрещает местным властям ограничивать продажу и использование одноразовых бумажных и пластиковых пакетов.

Запрет на использование контейнеров из вспененного полистирола поддерживают власти Нью-Йорка, Мериленда, Штата Мэн, Калифорнии и других штатов. В некоторых штатах такой запрет закреплен на законодательном уровне. В Сан-Франциско издано несколько указов, направленных на сокращение и предотвращение образования отходов, в т.ч. указ «О сокращении отходов в сфере общественного питания» (Food Service Waste Reduction Ordinance) и указ «О сокращении использования пластиковых пакетов» (Plastic Bag Reduction Ordinance). Поимом того в Сан-Франциско действует запрет на продажу бутилированной воды.

### **2.3.7. Канада**

Ответственность за управление отходами в Канаде распределена между федеральным правительством, властями провинций или территорий и муниципалитетами. К сфере ведения муниципалитетов относятся материалы (отходы), которые подлежат переработке или компостированию, отходы домохозяйств, бизнеса, учреждений, отходы строительных площадок. К полномочиям муниципалитетов также относится организация сбора отходов и их дальнейшее распределение (утилизация, компостирование, захоронение и т.п.) Полномочия провинций или территорий — это нормативно-правовое регулирование и выработка рамочных политик для операторов, осуществляющих управление отходами, а также предоставление лицензий и осуществление контроля и мониторинга. Федеральные власти вовлекаются в эти процессы, когда речь идет о федеральных землях или ресурсах, когда необходима международная транспортировка или транспортировка между провинциями, а также, когда надо решить вопросы управления токсичными отходами и выбросами парниковых газов. Федеральные власти взаимодействуют с провинциями, территориями и муниципалитетами, оказывая им поддержку и помощь в проведении научно-исследовательских работ, и предоставляя инструменты, которые стимулируют устойчивые практики обращения с отходами.

Таким образом, управление отходами, а значит, и предотвращение их образования, в Канаде относится к компетенциям местных властей. В стране действует закон «Об охране окружающей среды» от 1999 г., который не предусматривает регулирования практических вопросов управления отходами.

В рамках своих международных обязательств, в частности, выполнения целей устойчивого развития, провозглашенных ООН, Канада предпринимает меры по сокращению образования отходов пластика. В 2018 г. Канада выступала председательствующей страной в Большой семерке и поддержала разработку «Хартии океанских пластмасс». Внутри страны меры по предотвращению образования отходов, в основном, пластиковых, а также вовлечению их в переработку, изложены в Стратегии «Нулевые пластиковые отходы» (Strategy on zero plastic waste). С 2021 г. на всей территории Канады действует запрет на некоторые пластиковые предметы, уже давно в части провинций запрещены пластиковые пакеты.

Следует отметить, что Канада реализует еще одну важную Стратегию регулированию вопросов потери продуктов питания и пищевых отходов (A Food Loss and Waste Strategy for Canada). Данная Стратегия провозглашает национальную цель по сокращению продуктовых потерь и пищевых отходов к 2030 г. на 50%.

### **2.3.8. Выводы**

1. Не во всех исследуемых странах предотвращение и сокращение образования отходов закреплено как приоритетный способ обращения с отходами на законодательном уровне. В то же время, в подзаконных нормативных актах, планах и стратегиях прослеживается тенденция

к признанию такого подхода к управлению отходами, как предотвращение их образования, наиболее приоритетным.

2. В странах, где полномочия по определению способов управления отходами спущены на более низкий уровень власти (Канада, США, Япония), но не заданы общие рамочные целевые показатели роста и направления действий, развитие и реализация системы мер по предотвращению образования отходов происходит крайне неравномерно.

3. Так как общемировой тренд на предотвращение и сокращение образования отходов усилился не так давно, в законодательствах стран еще отсутствуют конкретные индикаторы, свидетельствующие о том, что меры по предотвращению и сокращению реализуются и эффективны.

Для формирования мер по предотвращению образования отходов и закреплению таких мер в законодательстве необходимо:

- оценить, какие именно отходы можно не производить (есть альтернативы с лучшими характеристиками по срокам использования и возможностям сбора и переработки);
- оценить количество таких отходов и источники их образования;
- разработать планы по поэтапному переходу на экологичные альтернативы и меры по стимулированию перехода, контроля и надзора за соблюдением новых правил.

Началом подготовительной работы должен стать морфологический анализ отходов потребления не только по материалам (стекло, пластик, картон, металл, текстиль и т.д.), но и по назначению товаров, отходы которых изучаются. Например, в секторе «картон» можно выделить

- транспортную картонную упаковку;
- картонную упаковку для еды без барьерных свойств;
- картонную упаковку для еды с барьерными свойствами;
- картонную упаковку жидких/жирных продуктов;
- картонную упаковку непищевой продукции и т.д.

Часть картонной упаковки не принимается в отдельный сбор, не извлекается на сортировках и не востребована у переработчиков в силу различных причин, например, из-за загрязнения пищевыми остатками или маленького размера. Понимание того, на какие конкретно виды отходов должны быть направлены меры по предотвращению их образования, облегчает формирование плана действий. Также необходимо совершенствовать механизм сбора информации о количестве образованных отходов, т.к. без статистики невозможно оценить уровень достижений. На общегосударственном уровне необходимо задавать рамочные цели, например, обязательный перечень мероприятий.

#### **2.4. Сравнительный анализ законодательства России с законодательством Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки**

Законодательство Российской Федерации в сфере обращения с отходами в процессе своего развития во многом опиралось на зарубежные примеры нормативного регулирования в силу того, что подобная практика за рубежом введена на 10-20 лет раньше, чем в России. Следовательно, в российской практике управления отходами можно наблюдать некоторые элементы зарубежных моделей. Однако необходимо учитывать, что эти элементы правового регулирования и подходы были неизбежно адаптированы к имеющейся нормативно-правовой системе, а некоторые из этих инструментов в России настолько сильно трансформировались, что оказались далеки от изначального замысла, который вкладывали в них зарубежные законодатели. Анализируя в целом опыт зарубежных стран, рассмотренный в главе 2, и сравнивая его с Российской Федерацией можно сделать ряд выводов, которые последуют в данном разделе.

**Нормативно-правовая система в сфере обращения с отходами.** Ситуация в этой области очень сильно зависит в целом от модели государственного управления. В США и Канаде как в странах с федеративным устройством наблюдается минимальное регулирование на национальном

уровне и максимальное разнообразие различных систем управления отходами на уровне субъектов федерации (штатов, провинций). Наиболее заметно отсутствие единых целей в части обращения с отходами на национальном уровне и отсутствие общих стратегических программ по их достижению. В целом это приводит к довольно скромным результатам, достигнутым в США и Канаде в плане развития переработки различных видов отходов, что особенно заметно на территориях с низкой численностью населения и ограниченным бюджетом.

В странах Европейского союза (Франции, Швеции, Германии), наблюдается иной подход, с установлением общей политики и директив в виде перспективных обязательств по ресурсосбережению и доли перерабатываемых отходов, которая постепенно возрастает с течением времени. Данные директивы обязаны выполняться на национальном уровне государствами-участниками союза, каждое из которых может использовать собственные средства для стимулирования переработки отходов.

В отношении японской модели управления четко видится подход с определением национальной стратегии и индикаторов продвижения, но без фиксирования целевых показателей, которые должны выполняться.

В России в настоящее время наблюдается подход, сходный, с одной стороны, с ЕС, когда в национальных целях зафиксированы желаемые параметры обращения с отходами. Вместе с тем, за счет последних изменений в паспорте национального проекта «Экология» целевые показатели в сфере обращения с отходами были снижены относительно первоначальных значений. Это указывает на то, что в достижении целей нацпроекта наблюдается регрессия. С другой стороны, доминирующее значение в системе государственного управления в Российской Федерации имеют Федеральные законы. Что касается субъектов федерации, то они практически не используют возможность дополнительного регулирования на региональном уровне, либо делают это не системно.

**Дифференцированное регулирование обращения различных групп отходов.** В большинстве рассмотренных нами стран имеется отдельное регулирование в отношении коммунальных (муниципальных), особо опасных отходов, тары и упаковки, электронных отходов, органических и (или) пищевых отходов и потерь пищевой продукции, отходов строительства и демонтажа, а также в отношении отдельных категорий товаров, таких как автомобили, аккумуляторные батареи и другие источники тока. Подавляющее большинство отдельно принятых государствами нормативных актов связано с реализацией той или иной формы расширенной ответственности производителей, либо с серьезными отличиями в требованиях к безопасности при обращении с такими категориями отходов (например, в отношении отработанных масел, отходов иловых осадков или отходов лекарственных средств).

В России такое дифференцированное регулирование в настоящий момент не применяется, хотя основы этого уже заложены в отдельных статьях Федерального закона 89-ФЗ, в которых введено понятие «группы однородных отходов». Однако никаких групп однородных отходов в настоящий момент не выделено, за исключением медицинских и биологических отходов, так как их обращение связано с существенными рисками для здоровья человека и сельскохозяйственных животных.

Имеющаяся в РФ классификация отходов, реализованная в Федеральном классификационном каталоге отходов (ФККО), в основе которой лежит их происхождение, является в своем роде уникальным примером, который не встретился нам при рассмотрении и анализе зарубежного законодательства. В основном, в зарубежной практике используется определение опасных свойств, реализованное, в том числе, в классификации отходов в Базельской конвенции о трансграничном перемещении отходов. Как показал анализ регулирования в сфере обращения с отходами, в том числе с опасными, в большинстве зарубежных стран используется упрощенная классификация отходов, привязанная в основном к видам деятельности, без значительной детализации.

**Регулирование и контроль деятельности субъектов, осуществляющих сбор и переработку отходов.** В данной сфере в зарубежных странах в основном наблюдается такой

подход, когда для осуществления деятельности по сбору и переработке отходов требуется регистрация (в заявительном порядке) в реестре предприятий, который, как правило, ведет местный орган власти. В отдельных случаях для этого требуется получение специального разрешения (лицензии). Таким образом, порог для вхождения в отрасль для предприятий в этой сфере как правило не высокий. Вместе с тем, в зарубежных странах организован учет таких предприятий и необходимый контроль их работы.

В Российской Федерации, с одной стороны, отсутствует обязательное лицензирование в отношении практически неопасных отходов (5 класс опасности), и у местных органов власти и ОИГВ субъекта РФ, как правило, нет четкого представления о количестве таких субъектов и их роде деятельности, так как нет обязательной регистрации в отдельных реестрах. С другой стороны, есть обязательная процедура получения лицензии на сбор, обработку, утилизацию отходов 1-4 класса опасности, получение которой требует значительных ресурсов (как временных, так и материальных).

Для работы с муниципальными отходами (ТКО) за рубежом имеются различные примеры. В Германии используют «централизованный» подход, где обращение с ТКО берет на себя оператор-монополист. В Японии муниципалитеты могут привлекать подрядчиков по транспортированию ТКО на конкурентной основе. В Швеции имеется максимально широкий спектр возможностей. Например, в качестве подрядчиков, работающих с ТКО, привлекаются коммерческие операторы. Но наряду с этим возможно и учреждение отдельной компании-оператора, находящейся в муниципальной собственности.

Регулирование, существующее в России, показывает тенденцию к централизации и монополизации обращения с отходами. Об этом свидетельствует введение института региональных операторов и появление федерального оператора по обращению с отходами 1-2 класса опасности. В таких условиях прочие хозяйствующие субъекты (организации, не являющиеся региональными операторами) оказываются в заведомо невыгодном положении. Тем самым нормы, определяющие порядок обращения с отходами, не способствуют развитию конкуренции на данном рынке.

Следует также отметить, что в зарубежном опыте контроля деятельности субъектов, осуществляющих переработку отходов, часто упоминается так называемая «манифестная система», когда образователь отходов обязан сообщить приемщику их состав и опасные свойства. Государственные органы не участвуют в этом процессе, поскольку перерабатывающие предприятия заинтересованы в получении достоверной информации о составе и свойствах отходов, которые являются для них входящим сырьем.

**Регулирование применения расширенной ответственности производителей (РОП).** Странами ЕС и в Японии используются наиболее развитые системы РОП, в основе которых лежит саморегулирование отрасли через работу Ассоциаций производителей. Такие Ассоциации самостоятельно определяют цели своей работы, показатели и необходимые ресурсы, в том числе финансовое бремя, которое несут их участники. Как уже было описано в разделе 2.3. в США и Канаде в различных территориальных образованиях могут одновременно применяться и программы управления продуктом, и неполноценные системы РОП. Это связано с общим подходом данных государств к минимальному ограничению и навязыванию обязательств в отношении бизнеса. Однако, с точки зрения ресурсосбережения, такой подход не слишком эффективен и, учитывая уровень технологических возможностей и иных ресурсов, и США, и Канада могли бы достичь значительно лучших результатов в сфере переработки отходов потребления.

Сравнивая данный опыт с современным российским регулированием отходов от использования товаров (ОИТ), можно сказать, что применяемая в нашей стране модель реализации ответственности, де-факто приводящая производителей к уплате экологического сбора, является крайне сложной в управлении, громоздкой системой с низкой эффективностью. Как показывает зарубежный опыт, такая система не имеет достаточных стимулов для развития. Иными словами, обращение с ОИТ в России не является реализацией РОП.



**Нормативно-правовые основы предотвращения образования отходов.** В российской юридической практике можно признать практическое отсутствие таких основ. Такая ситуация сложилась вопреки заявленным принципам государственной политики, закрепленным, в частности, в п. 2 ст. 3 Федерального закона 89-ФЗ. Этот нормативно-правовой акт устанавливает приоритетность государственной политики по предотвращению образования отходов. Поэтому любой зарубежный опыт в данной сфере будет для российской правовой системы нетипичным. Регулирование повторного использования связано, как правило, с регулированием экономических отношений между субъектами, например, с поддержкой и стимулированием развития всевозможных систем повторного использования материалов и товаров, связанных с совместным потреблением (шерингом), ремонтом и восстановлением изделий или с куплей-продажей товаров, бывших в употреблении. Хотя такое регулирование, на первый взгляд, прямо не связано с проблемами охраны окружающей среды но, тем не менее, оно решает задачу по предотвращению образования отходов.

К иной категории подходов к предотвращению образования отходов можно отнести меры (в основном запретительного характера), ограничивающие использование отдельных категорий товаров одноразового применения. Надо понимать, что попытки подобных ограничений, равно как и составление перечней таких товаров является несовершенной мерой. Как показывает зарубежный опыт, подобная практика не закладывает важных принципов и юридических оснований для развития, превращаясь в некое соревнование между регулятором и производителями, изобретающими новые виды товаров и материалов, которые ранее не были указаны в таких списках.

Таким образом, наиболее перспективными с точки зрения эффективного ресурсосбережения являются акты и документы стратегического планирования, которые сразу закладывают принципы многоразового использования и продления периода пользования товаром, в том числе включая управление сроками гарантийного обслуживания и регулирование прав пользования изделием и собственности на него.

## **2.5. Разработка рекомендаций по внедрению позитивного зарубежного опыта в законодательство Российской Федерации**

На основании проведенного в пп. 2.1 и 2.2 настоящего ЭАИ анализа зарубежного опыта **законодательного регулирования сбора и переработки отходов** можно сформулировать следующие рекомендации по внедрению позитивного зарубежного опыта в законодательство Российской Федерации:

1. Ввести и развивать дифференцированное регулирование обращения с отдельными группами отходов, в том числе: дифференцированные требования по экологической, санитарной и ветеринарной безопасности по разным группам отходов при их сборе, обработке, транспортировке и переработке; требования по маркировке товаров и упаковке, которая может облегчить сбор и дальнейшее разделение этих отходов на подкатегории и обеспечить более однородный поток на предприятия по их переработке. При этом в отношении отходов от использования товаров следует увязать это регулирование напрямую с реформированием системы РОП.

2. Наладить сквозную систему учёта субъектов, выполняющих работы по сбору и переработке отходов во всех регионах, с возможностью использования собранных данных при региональном планировании системы обращения с отходами, при разработке программ по поддержке предпринимательства в данной сфере, при организации системы регионального экологического контроля. Данный учет должен дополнять систему лицензирования деятельности по обращению с отходами, которые представляют наибольшую опасность для окружающей среды. Данные, собранные в порядке такого учета, должны быть пригодны для использования на федеральном уровне в единых государственных информационных системах.

3. Использовать конкурентную систему при организации сбора и переработки отходов от использования товаров (ОИТ), предотвращая монополизацию отрасли, и отделив юридически и

технически обращение со смешанными коммунальными и пищевыми отходами от обращения с ОИТ.

4. Установить в нормативно-правовых актах точные критерии определения, что является продуктом переработки (утилизации) отходов, без создания реестров и перечней таких продуктов. Это позволит во многих случаях подтверждать факт утилизации отходов, в т.ч. особенно тех, что относятся к 5 классу опасности, являются вторичным сырьем и зачастую не фигурируют в отчетности природопользователей.

На основании проведенного в п. 2.3 анализа зарубежного опыта реализации **государственных программ и правового регулирования по сокращению количества образующихся отходов** можно сформулировать следующие рекомендации по внедрению позитивного зарубежного опыта в российское законодательство:

1. Разработать и утвердить стратегические документы, содержащие намерения и обязательства по включению мероприятий по сокращению количества образующихся отходов всеми хозяйствующими субъектами и органами власти федерального уровня и уровня субъектов РФ.

2. Определить критерии и индикаторы, которые позволят:

а) установить приоритетность производства и применения материалов, товаров и упаковок длительного и многоразового использования по сравнению с одноразовыми и с коротким сроком эксплуатации;

б) использовать возможность предотвращения образования отходов в качестве дополнительного критерия (основания) для осуществления государственных и иных закупок у поставщиков материалов и услуг;

в) подтвердить, что количество отходов действительно сокращается в результате мероприятий, указанных выше в п.1, а не под действием снижения общей экономической активности.

3. Установить принципы и приоритетность действий по сокращению потерь продовольствия, по уменьшению количества пищевых отходов и по налаживанию их переработки.

На основании проведенного в п. 2.4 анализа зарубежного опыта законодательного **регулирования сбора и переработки отходов от использования товаров (концепции РОП)** в зарубежных странах можно сформулировать следующие рекомендации по внедрению позитивного зарубежного опыта в законодательство Российской Федерации:

1. Применение терминологического аппарата, во-первых, обеспечивающего законодательное разграничение функционирования двух систем, связанных с обращением ТКО и ОИТ, и, во-вторых, закрепляющего значение понятия «вторичное сырье» как продукции первого технологического предела (утилизации) отходов.

2. Выделение обращения с ОИТ в отдельный объект регулирования с повышением эффективности выявления субъектов РОП. Создание системы государственного учета субъектов РОП, предполагающей регистрацию производителей, импортеров товаров, изготовителей и импортеров товаров в упаковке, утилизаторов. Организация учета объемов ОИТ, подлежащих утилизации, определение правил финансирования такой утилизации, принятие упрощенных требований по организации раздельного сбора и утилизации ОИТ.

3. Четкое регламентирование обязанностей и полномочий субъектов РОП и участников системы обращения с ОИТ, а именно производителей/импортеров товаров, ассоциаций, исполняющих обязанности по выполнению нормативов утилизации ОИТ, организаций, осуществляющих сбор и утилизацию ОИТ, органов власти и местного самоуправления.

4. Установление обязанности для муниципалитетов и региональных операторов по предоставлению площадок для организации раздельного накопления и сбора ОИТ; установление целевых показателей по организации площадок для раздельного накопления и сбора ОИТ.

5. Введение налоговых преференций, таких как освобождение от НДС дохода физических лиц, полученного от сдачи ОИТ.

6. Законодательное регулирование видов и материалов упаковки (например, разрешение на применение упаковки, состоящей только из одного материала - из стекла, алюминия, бумаги, пластика). Установление правил, по которым упаковка может иметь в своем составе несколько компонентов или композитных материалов только в тех случаях, когда на территории РФ в установленном порядке зарегистрировано применение НДС по утилизации соответствующих ОИТ.

7. Регулирование порядка и условий использования утилизированных отходов полимеров при производстве пищевой упаковки.

8. Долгосрочное планирование нормативов утилизации ОИТ по годам для создания благоприятных условий по финансированию проектов развития инфраструктуры по сбору и утилизации ОИТ.

9. Закрепление отраслевого принципа расходования средств эко-сбора. Установление порядка, согласно которому средства, поступившие от экологического сбора по каждой товарной группе, направляются на обеспечение функционирования и развития системы сбора, обращения и утилизации ОИТ, образующихся от указанной группы товаров.

### **3. Научно обоснованные рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки**

#### **3.1. Выявление основных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления при решении вопросов организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки**

На основании анализа состояния законодательного регулирования деятельности по сбору и переработке (утилизации) отходов производства и потребления и анализа зарубежного законодательства в области сбора и переработки отходов и его сравнения с законодательством РФ, были выявлены следующие основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления при решении вопросов организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации):

1. Совершенствование понятийного аппарата Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» для обеспечения принципа правовой определенности при определении понятий «твердые коммунальные отходы» (ТКО), «отходы от использования товаров» (ОИТ), «отходы производства», «утилизация отходов».

2. Совершенствование положений Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов, а также их гармонизация в целях обеспечения раздельного (обособленного) регулирования деятельности по сбору и утилизации ОИТ, по обращению с ТКО и с отходами производства. Предназначение предлагаемого совершенствования законодательства состоит в том, чтобы обеспечить точное распределение полномочий, функций и зон ответственности за обращение с каждой группой отходов, а также создать условия для внедрения эффективных мер по развитию раздельного накопления и сбора соответствующих групп отходов для их последующей утилизации.

3. Совершенствование положений Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов в части изменения общих правил обращения с ТКО, требований к формированию и содержанию Территориальных схем и Региональных программ обращения с отходами для повышения эффективности данных инструментов и стимулирования мер, направленных на предотвращение образования отходов и на их утилизации.

4. Совершенствование программных стратегических документов, в том числе комплексной Стратегии обращения с твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации до 2030 г. в части изменения целей реформы. Дополнение цели по снижению размещения отходов целью по предотвращению их образования с принятием комплекса соответствующих мероприятий в рамках реализации государственной политики в области обращения с отходами;

5. Оптимизация системы статистической отчетности, содержащей информацию об образовании, сборе, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании и размещении отходов для создания автоматизированной системы прослеживаемости движения отходов и снижения возможностей фальсификации информации в данной сфере.

6. Совершенствование положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов в части введения упрощенного порядка вовлечения побочных продуктов (отходов производства) в производственный цикл, в случаях, если по своим свойствам отходы производства фактически не

отличаются от сырьевых компонентов и материалов, используемых на производстве, где они образовались.

7. Совершенствование положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов в части введения комплекса мер, направленных на предотвращение образования отходов, на. ормирование соответствующих стратегических документов и улучшение взаимодействия органов власти при формировании и реализации политики в области снижения образования отходов, их сбора и утилизации.

Все сформулированные нами предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере сбора и переработки (утилизации) отходов производства и потребления призваны устранить ситуации правовой неопределенности, противоречий и недостаточного регулирования в действующем законодательстве. Вместе с тем, в результате проведенного анализа также был выявлен ряд дополнительных направлений возможного развития законодательства Российской Федерации в сфере сбора и переработки отходов, которые требуют проведения дополнительных экспертно-аналитических исследований и проработки, выходящих за рамки текущего исследования. К таким направлениям относятся:

- Проведение экспертно-аналитического исследования по анализу целей, задач и полномочий ведомств, результаты деятельности которых косвенно влияют на рост образования отходов, либо препятствуют сокращению их объемов, либо регулируют отрасли экономики, стимулирующие потери (вывод) отходов и вторичных ресурсов из технологического цикла. Результаты таких исследований могут быть использованы для повышения эффективности государственного управления деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления.

- Закрепление за соответствующими государственными органами полномочий и обязанностей по организации регулярного проведения полномасштабных исследований экономических, социальных и экологических последствий внедрения практик использования ресурсов, связанных с льготами, пошлинами, налоговыми послаблениями, субсидиями и т.п., а также возможного влияния отмены таких льгот на ресурсосбережение...

- Оценка целесообразности разработки отдельного федерального закона о циклической экономике для установления норм прямого регулирования реализации приоритетов снижения образования отходов.

- Оценка целесообразности разработки нормативно-правовых актов, регулирующих обращение с упаковкой и их гармонизация с нормативно-правовым регулированием в сфере стандартизации для решения проблем отсутствия достоверной информации об объемах производства и импорта упаковки, данных о производителях и импортерах товаров в упаковке, объемах выпущенной в обращение упаковки. Цели предполагаемых к разработке нормативно-правовых актов должны состоять том, чтобы закрепить в законодательстве понятия «транспортная упаковка», «сервисная упаковка», «потребительская упаковка». Подобное регулирование призвано опосредованно создать условия для выявления субъектов РОП и определения объемов упаковки, подпадающих под исполнение обязательств в рамках РОП.

**3.2. Выработка научно обоснованных рекомендаций по законодательному регулированию исследуемой области, в том числе по созданию современной инфраструктуры утилизации отходов, позволяющей использовать эти ресурсы для получения экономической выгоды, снижения количества образующихся отходов, повторного использования материалов, вторичной переработки отходов, производства энергии**

В части совершенствования понятийного аппарата Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» для обеспечения принципа правовой определенности при определении понятий «твердые коммунальные отходы» (ТКО), «отходы от использования

товаров» (ОИТ), «отходы производства», «утилизации отходов» рекомендуется в рамках статьи 1 изложить определения в следующих редакциях:

- твердые коммунальные отходы - отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, за исключением отходов от использования товаров. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, за исключением отходов от использования товаров;
- отходы от использования товаров - отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств, включенные в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, в Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств;
- отходы производства - отходы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг;
- утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

В последнем пункте термин «утилизация отходов» следует дополнить условием, что произведенные с использованием отходов товары (продукция), выполненные работы, оказанные услуги, должны пройти подтверждение соответствия в порядке, установленным действующим законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Для обеспечения принципа правовой определенности не вводить понятия вторичные материальные ресурсы (далее - ВМР) и вторичное сырье, так как данные понятия входят в состав понятий отход и продукция (рекомендация дана относительно размещенного на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в целях проведения оценки регулирующего воздействия доработанного проекта ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ID проекта 02/04/11-20/00110705).

**В части совершенствования положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в сфере деятельности по обращению с ОИТ и ТКО** с целью обеспечения четкого распределения полномочий, функций и зон ответственности за обращение с каждой обозначенной группой отходов, а также создания условий для внедрения эффективных мер по развитию раздельного накопления и сбора соответствующих групп отходов для их последующей утилизации необходимо усовершенствовать структуру федерального закона. Для этого необходимо выделить отдельную главу, посвященную регламентации обращения с отходами от использования товаров по аналогии с тем, как это сделано в Глава V.1 указанного закона в части регулирования деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Также необходимо привести соответствующие положения закона в соответствии с рекомендациями, которые последуют ниже.

**В части повышения эффективности внедрения положений Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов в сфере обращения с ОИТ и расширенной ответственности для производителей и импортеров по утилизации отходов от использования товаров, необходимо:**

- Установить упрощенный порядок сбора и транспортирования ОИТ для обеспечения возможности вовлечения в эту деятельность предприятий розничной торговли, распределительных центров, складов, сервисных центров, транспортных компаний и других участников цепочки поставок готовых товаров. Необходимо установить, что регуляторные требования к накоплению, сбору и транспортированию ОИТ должны быть приравнены к требованиям по осуществлению аналогичных операций с товарами (продукцией), в том числе исключить лицензирование деятельности по сбору и транспортированию ОИТ. Закрепить

возможность использования транспортных средств, используемых и оснащенных должным образом для перевозки готовых товаров, для транспортирования ОИТ (так называемая «обратная логистика») при условии соблюдения санитарной безопасности.

- Ввести положения по созданию обязательной государственной системы учета субъектов РОП (производителей, импортеров товаров, производителей и импортеров товаров в упаковке, производителей и импортеров упаковки, ассоциаций, утилизаторов).

- Включить требования по расширению функций и перечня данных, вносимых в единую государственную систему учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ), включая виды и количество реализованной и импортированной продукции для каждого производителя и импортера товаров и упаковки согласно Перечню товаров (упаковки), подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

- Ввести требование по установлению соответствия между позициями товаров ОКПД-2/ТН ВЭД (отходы от использования которых подлежат утилизации) и Федеральным классификационным каталогом отходов в рамках Перечня товаров (упаковки), подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Это позволит определить взаимосвязь между конкретными видами товаров и видами отходов, образующихся при их использовании, при том, что утилизация таких отходов должна быть выполнена в рамках ответственности за исполнение нормативов утилизации.

- Ввести требования по нормативному установлению перечня товаров с указанием кодов ОКПД-2 и ТН ВЭД, производители и импортеры которых должны нести ответственность за исполнение РОП по утилизации отходов упаковки, если таковая используется;

- Установить требование по формированию единой государственной информационной системы, содержащей сведения в области обращения с отходами производства и потребления. Такая информационная система должна объединять в себе данные ЕГИС УОИТ, ЕГИС УТКО, а также сведения об образовании, сборе, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании и размещении отходов производства и потребления, подаваемые ЮЛ и ИП в виде форм государственной статистической отчетности. Реализация данного требования потребует проведения оптимизации существующего учета и контроля исполнения установленных нормативов утилизации ОИТ и обращения с отходами в целом, в том числе устранение противоречий и дублирования информации в формах учета отходов, отчетности и статистики в области обращения с отходами<sup>36</sup>. Внедрение данного механизма позволит устранить нагрузку на предприятия в части формирования и подачи излишних дублирующих форм отчетности, снизить риски технических ошибок в учете и отчетности, повысить мотивацию к внедрению деятельности по переработке отдельно накопленных отходов, а также обеспечит прослеживаемость на государственном уровне движения отходов и предотвращение фальсификаций в данной сфере.

- Закрепить функции и установить требования к ассоциациям, исполняющим обязанность по выполнению нормативов утилизации для производителей и импортеров товаров, выбравших самостоятельный способ выполнения нормативов утилизации, включая введение целевых показателей по сбору и утилизации ОИТ, внесение в законодательство дополнений, определяющих обязательства и права ассоциаций, учрежденных производителями и импортерами товаров, товаров в упаковке в целях исполнения РОП на коллективной основе.

- Вменить в обязанность государственным органам (на муниципальной территории и в местах общего пользования), региональным операторам (на контейнерных площадках) и предприятиям торговли (ритейла) обеспечивать возможности создания площадок для организации накопления, сбора, обработки ОИТ.

- Установить запрет на захоронение определенных отходов не по принципу конкретных кодов ФККО, а по компонентному составу. Начальной областью применения данного запрета может быть превышение в содержании отходов установленной доли некоторых компонентов - бумаги, картона, стекла, металла. Помимо того запрет на захоронение должен быть

---

<sup>36</sup>Ссылки на НПА см. в п. 1.1.3 настоящего отчета.

распространен на отдельные виды полимерных отходов, вышедшие из употребления автомобильные покрышки, отходы масел, электроники, текстиля и пищевые отходы.

- Установить требования к механизму расходования средств, поступающих от уплаты экологического сбора, для направления их на развитие и функционирование системы обращения с ОИТ, и на повышение эффективности использования данной категории отходов (в том числе за счет запуска процесса реинвестирования), включая:

- закрепление положения, что оплата утилизации ОИТ должна производиться только субъектами РОП и не может быть включена в нормативы на обращение с ТКО;

- установление порядка целевого расходования средств эко-сбора для обеспечения выполнения нормативов утилизации по группам товаров с закреплением отраслевого принципа расходования (средства от эко-сбора, поступившие по каждой товарной группы, направляются на обеспечение функционирования и развития системы накопления, сбора, обработки и утилизации отходов от использования только той же группы товаров);

- определение единого оператора, отвечающего за целевое расходование средств, поступивших от уплаты экологического сбора.

- Дополнительно целесообразно проработать возможность совершенствования Таможенного кодекса Евразийского экономического союза для возможностей выявления субъектов РОП, например, установления требований по учету массы упаковки при импорте товаров. При этом следует ввести требования по включению данных сведений в форму таможенной декларации взамен существующей формы, где в настоящее время указывается только вид упаковки без указания ее веса и типов.

**В части совершенствования положений Федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов, регулирующих общие правила обращения с ТКО, рекомендуется:**

- Дополнить понятийный аппарат Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» понятием «раздельное накопление ТКО», изложенным в следующей редакции: «Раздельное накопление твердых коммунальных отходов — это отдельное накопление органической части твердых коммунальных отходов от остаточных твердых коммунальных отходов», «раздельное накопление отходов от использования товаров - накопление отходов от использования товаров по видам и группам отходов. — Непонятно назначение выделенного фрагмента».

- Внести дополнения в Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», закрепляющие полномочия и обязанности региональных операторов в отношении обращения с пищевыми и остаточными твердыми коммунальными отходами.

- Отменить закрепленное Федеральным законом № 89-ФЗ требование об обязанности заключения договора на обращение с ТКО исключительно с региональным оператором, в тех случаях, когда региональный оператор принимает ТКО для целей размещения, но имеется альтернативный контрагент, принимающий ТКО на обработку и/или утилизацию (например, организация, имеющая оборудование и лицензию на обработку и утилизацию ТКО, или региональный оператор другого субъекта РФ).

- Ввести в Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» положение по обязательной оплате обращения с ТКО для потребителей услуги по обращению с отходами по фактически образованным количествам, а не по нормативам накопления ТКО. Для реализации данного предложения в последующем необходимо:

- внести изменения в Постановление Правительства РФ № 505 «О коммерческом учете ТКО» и закрепить коммерческий учет ТКО по фактически образованному количеству отходов как единственно возможный способ коммерческого учета ТКО. Одновременно из п.5 данного постановления следует исключить формулировку «нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема»;

- внести изменения в Постановление Правительства РФ № 354 «Правила предоставления коммунальных услуг» в части расчета оплаты Потребителем услуг за обращение с ТКО, исключив



формулу расчета по нормативам и сохранив только формулу расчета по фактически образованному количеству ТКО. Одновременно из раздела II.1 данного постановления необходимо исключить пункты 9.1, 9.2, 9.5;

- внести изменения в Постановление Правительства РФ № 484 от 30.05.2016 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами», исключив положения о зависимости размера прибыли регионального оператора от количества вывезенных ТКО. Дополнить указанное постановление новыми положениями, призванными обеспечить прямую взаимосвязь между качеством исполнения региональным оператором услуг по договору и установленным уровнем оплаты этих услуг. Ввести понижающие и повышающие коэффициенты за перевыполнение или невыполнение целевых показателей, закрепленных в территориальных схемах и региональных программах, с учетом мониторинга обращений граждан;

- внести изменения в Постановления Правительства РФ № 1156 «Правила обращения с твердыми коммунальными отходами», исключив положения, регулирующие монопольное право регионального оператора на организацию раздельного накопления отходов на контейнерных площадках (п. 21), и дополнить правилами организации раздельного накопления пищевых отходов и иных отходов природного органического происхождения, входящих в состав ТКО;

- внести в ст. 24 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» дополнительные положения по стимулированию развития отрасли сбора и утилизации пищевых отходов, направленные на создание инфраструктуры накопления и сбора таких отходов и их переработки с помощью различных технологий (компостирование, получение биогаза, производство кормов для животных, и пищевых добавок из отходов растительного и животного происхождения т.д.). При разработке мер поддержки учитывать приоритетность технологий компостирования над технологиями получения биогаза.

**В части совершенствования положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов, устанавливающих требования к формированию и содержанию Территориальных схем и Региональных программ обращения с отходами, для повышения эффективности данных инструментов, рекомендуется:**

- Установить в Федеральном законе № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», что Территориальные схемы и Региональные программы обращения с отходами должны содержать:

- результаты исследований морфологического состава отходов потребления не только по материалам, но и по назначению товаров, ставших отходами, их количеству и источникам образования;

- планы по снижению образования отходов;

- целевые показатели по развитию раздельного накопления отходов, в том числе по группам однородных отходов;

- планы по созданию мощностей по утилизации собранных раздельно и извлеченных отходов, включая пищевые отходы, либо соглашения с соседними регионами о сотрудничестве по утилизации отходов;

- информацию от Ассоциаций РОП о планах по развитию раздельного накопления ОИТ и их утилизации на территории субъекта РФ;

- целевые показатели, синхронизированные с целевыми показателями Территориальных схем, перечень мероприятий, направленных на достижение установленных целевых показателей, источники финансирования таких мероприятий, включая мероприятия по предотвращению образования отходов и экологическому просвещению населения.

- Ввести Закон 89-ФЗ новые положения, предусматривающие обязательное информирование граждан о разработке Территориальных схем. В положениях, регулирующих ввод в действие Территориальных схем, следует предусмотреть требование о проведении обязательных общественных консультаций для учета мнения всех заинтересованных лиц в оффлайн или онлайн формате по видеоконференцсвязи. Наряду с этим необходимо ввести

возможность обжалования принятых по Территориальной схеме решений гражданами в вышестоящие органы власти. Изменить порядок общественного обсуждения Территориальных схем в Постановлении Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130.

- Стратегические документы планирования в сфере отходов в т.ч. федеральные и региональные проекты (национальный проект «Экология», федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», и соответствующие им региональные проекты в субъектах РФ) должны иметь статус нормативно-правового акта с оговоренной ответственностью за их неисполнение. Соответственно, нормативно-правовые акты, изменяющие действующие проекты, должны проходить необходимую процедуру общественного обсуждения, аналогичную той, что была предложена в разделе, посвященном Территориальным схемам.

**В части совершенствования положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов, регулирующих требования к обращению с отходами производства, рекомендуется:**

- Ввести упрощенный порядок вовлечения побочных продуктов в производственный цикл. При этом к побочным продуктам производства могут быть отнесены вещества или предметы, образующиеся при производстве основной продукции и не являющиеся целью данного производства, если такие вещества или предметы пригодны в качестве сырья в собственном производстве или для потребления в качестве продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Помимо того, представляется целесообразным установить возможность использования побочных продуктов в качестве сырья на собственном производстве без необходимости отнесения таких продуктов к отходам (в том числе возвратным)<sup>37</sup> и без оформления лицензии на их использование. Следует также гармонизировать положение о побочных продуктах производства с понятием «возвратные отходы», упоминаемым в ст. 254 п.6. Налогового кодекса РФ.

- Отменить закрепленное п. 4 ст.24.7 Федерального закона № 89-ФЗ требование об обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заключать договоры на обращение с ТКО исключительно с региональным оператором в тех случаях, когда региональный оператор принимает ТКО для размещения, а у юридических лиц или индивидуальных предпринимателей имеется альтернатива для передачи ТКО на обработку или утилизацию иным организациям, в установленном порядке обладающим технологиями и лицензиями.

- Установить требования к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям по организации мест раздельного накопления отходов производства и ОИТ (по видам) как элемента развития инфраструктуры раздельного накопления отходов производства с сохранением их свойств для обеспечения последующей утилизации.

- Установить требование по формированию единой государственной информационной системы учета отходов производства, интегрированной с ЕГИС УОИТ, УТКО, для сбора сведений об образовании, сборе, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании и размещении отходов производства и потребления. Одновременно с этим следует отменить действующий порядок подачи юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нескольких форм государственной статистической отчетности, чем будет обеспечено устранение противоречий и дублирования информации в формах учета отходов, отчетности и статистики в области обращения с отходами<sup>38</sup>. Внедрение данного механизма позволит устранить нагрузку на предприятия в части формирования и подачи излишних

---

<sup>37</sup> Под возвратными отходами понимаются остатки сырья (материалов), полуфабрикатов, теплоносителей и других видов материальных ресурсов, образовавшиеся в процессе производства товаров (выполнения работ, оказания услуг), частично утратившие потребительские качества исходных ресурсов (химические или физические свойства) и в силу этого используемые с повышенными расходами (пониженным выходом продукции) или не используемые по прямому назначению.

<sup>38</sup> Ссылки на нормативные правовые акты см. в п. 1.1.3 настоящего отчета

дублирующих форм отчетности, снизить риски технических ошибок в учете и отчетности, повысить мотивацию к внедрению переработки отдельно накопленных отходов, а также обеспечить прослеживаемость на государственном уровне движения отходов и предотвращения фальсификации отчетности в данной сфере.

### **3.3. Выработка рекомендаций по основным направлениям совершенствования государственной политики по стимулированию деятельности компаний в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки**

Для реализации заявленных принципов по **снижению количества образуемых отходов необходимо в рамках Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»** рекомендуется:

- внести в указанный закон дополнения и выделить отдельную главу, посвященную мерам по сокращению и предотвращению образования отходов как наивысшему приоритету государственной политики в сфере обращения с отходами. Установить срок, до которого все действующие подзаконные нормативные акты в области обращения с отходами должны учитывать требования в приоритетном порядке поддерживать меры по предотвращению образования отходов, их раздельному накоплению, перед мерами по обработке и утилизации.
- ввести в указанный закон норму, предусматривающую разработку и утверждение Правительством РФ перечня запрещенных к производству и использованию одноразовых трудно извлекаемых и отделяемых при обработке изделий, тары и упаковки немедицинского назначения, для которых есть многоразовые альтернативы.
- ввести в указанный закон норму о порядке разработки и утверждения Стратегий в сфере управления отходами для формирования и реализации эффективных действий в отношении сокращения образования различных групп отходов, их сбора и переработки с разным набором мероприятий и разными индикаторами достижения целей<sup>39</sup>. Установить перечень первоочередных Стратегий и сроки их разработки, в том числе:
  - Стратегию предотвращения образования отходов по видам (отходы упаковки, отходы электрического и электронного оборудования, отходы одежды и обуви, мебели, транспортных средств и т.д.),
  - Стратегию предотвращения продуктовых потерь и обращения с пищевыми отходами;
  - Стратегию развития раздельного накопления и утилизации отходов.
- Законодательно закрепить требования к содержанию Стратегии сокращения образования отходов по следующим ключевым направлениям:
  - стимулирование увеличения сроков эксплуатации электрических и электронных товаров (в том числе путем гарантийного и постгарантийного обслуживания приборов, выпущенных в оборот на территории РФ);
  - меры поддержки и развития сферы ремонта, восстановления, аренды, совместного использования (шеринга), продажи товаров, бывших в употреблении (комиссионная торговля или «секондхенд») и т.п.;
  - меры, поощряющие потребителей приобретать продукцию в свою тару<sup>40</sup>;
  - меры по внедрению механизмов многооборотной тары и упаковки, включая механизм залоговой стоимости тары;

<sup>39</sup> При утверждении порядка утверждения и разработки Стратегий в сфере управления отходами необходимо учитывать опыт государственного регулирования в зарубежных странах Франции, Швеции, Германии, Японии, США и Канаде (см. раздел 2 настоящего отчета)

<sup>40</sup> Для реализации данного положения требуется снятие части ограничений п.8.4 СанПиН (Санитарно-эпидемиологические правила СП 2.3.6.3668-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к условиям деятельности торговых объектов и рынков, реализующих пищевую продукцию").

- меры поддержки компаниям, работающим с использованием многооборотной тары и упаковки;
- меры по предотвращению продуктовых потерь («фудшеринг» и т.п.);
- меры, стимулирующие развитие материальной переработки отходов и ограничивающие использование отходов в качестве топлива (в том числе запрет на выполнение расширенной ответственности производителя за счет производства RDF-топлива и энергетической утилизации ТКО). Такая мера должна подтолкнуть производителей к сокращению выводимой на рынок упаковки, в т.ч. сложно перерабатываемой.
- Законодательно закрепить требования к содержанию Стратегии по предотвращению продуктовых потерь и обращению с пищевыми отходами по следующим ключевым направлениям:
  - совершенствование мер по снижению продуктовых потерь на этапах производства, транспортировки и хранения продукции агропромышленного комплекса;
  - стимулирование развития мер по недопущению образования пищевых отходов от нереализованной продукции и благотворительности в сфере продуктового обмена;
  - формирование комплекса мер и мероприятий по обращению с пищевыми отходами согласно мировой Иерархии подходов к управлению пищевыми отходами (передача пищевых отходов на корм животным, компостирование, производство биогаза и т.п.);
  - разработка и закрепление в законодательстве РФ мер, стимулирующих участников рынка и сферы обращения с отходами, направлять образовавшиеся пищевые отходы на переработку, а не на захоронение или уничтожение с помощью технологий сжигания;
  - стимулирование спроса на органические удобрения, полученные, в частности, при компостировании, в том числе через ограничение мер государственной поддержки в отношении производства и применения минеральных удобрений;
  - введение стандартов и процедур сертификации сельскохозяйственных предприятий, использующих органические удобрения для выращивания сельхозкультур, и создание условий для повышения конкурентоспособности такой сельхозпродукции на российском и международном рынке.
- Основные направления, которые должны быть отражены в Стратегии развития раздельного накопления и утилизации отходов, должны содержать:
  - меры по ограничению и понижению приоритета энергетической утилизации отходов, со смещением приоритетов в сторону получения энергии из отходов, в том числе на применение биогаза, полученного из органических отходов, в качестве топлива, с целью стимулирования отрасли сбора и переработки органических отходов и утилизации иловых осадков;
  - меры по введению дополнительных платежей, сборов, акцизов за использование первичного сырья в составе упаковки и продукции, особенно в отношении невозобновляемых природных ресурсов;
  - меры по установлению льготного налогообложения товаров, содержащих более определенной доли вторсырья в составе (например, уменьшение ставок НДС);
  - меры по снятию конфликта интересов между субъектами РОП (раздельное накопление ОИТ) и региональным оператором (накопление и сбор ТКО, в том числе раздельное накопление)<sup>41</sup>;
  - пересмотр действующих подходов к «зеленому финансированию» в части отказа от поддержки энергетической утилизации и производства биоразлагаемых полимеров. Следует внести изменения в Постановление Правительства от 21.09.2021 №1587 и отказаться от

<sup>41</sup> Рекомендуемые меры перечислены в разделах 3.1. и 3.2. отчета, в том числе - перераспределение полномочий, дополнительные полномочия ОМСУ по созданию инфраструктуры придомового РСО пищевых отходов, ОИТ и пунктов их приема.

финансирования «энергетической утилизации» и использования в качестве критериев соответствие справочникам НДТ, так как эти справочники требуют пересмотра (см. раздел 1.3 настоящего отчета). Необходимо отложить поддержку производства биоразлагаемых полимеров до тех пор, пока будет создана инфраструктура для их раздельного накопления и компостирования;

— меры по внесению в Земельный кодекс и иные законодательные акты норм, закрепляющих предоставление земельных участков для размещения объектов временного накопления, сбора, обработки и утилизации ОИТ на льготной или безвозмездной основе. Необходимо предусмотреть комплекс мер на уровне субъектов РФ, облегчающих процедуру предоставления земельных участков для таких видов деятельности;

— меры по созданию спроса на вторичное сырье через внедрение «зеленых закупок», применение дополнительных критериев, связанных с наличием вторичного сырья в составе материалов и изделий, закупаемых у поставщиков по контрактам. Следует внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 05.04.2013. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

— меры в части отмены НДС при реализации ОИТ. Эта мера приведет к развитию сети пунктов приема ОИТ и сети устройств по автоматическому приему тары и упаковки (фандоматов);

— меры, предусматривающие возможность подготовки земельных участков, в том числе создание необходимой инженерной инфраструктуры за счет бюджетных средств для последующего использования земель и организации работы промышленных предприятий, осуществляющих глубокую переработку отходов (экотехнопарки);

— меры по регулярному пополнению и пересмотру справочников НДТ по отдельным направлениям обработки и утилизации отходов;

— меры по изменению и упрощению порядка предоставления инвестиционных налоговых кредитов. В соответствии со статьей 67 Налогового кодекса РФ инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при проведении этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на осуществление мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, к которым относится: внедрение НДТ в сфере размещения отходов производства и потребления; проектирование, строительство, реконструкцию: сооружений и устройств по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; установка оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем. Договор об инвестиционном налоговом кредите должен предусматривать порядок уменьшения платежей по соответствующему налогу и сумму кредита (с указанием налога, по которому организации предоставлен инвестиционный налоговый кредит). При наличии значительного количества претендентов на получение инвестиционного налогового кредита необходимо предусмотреть приоритетное заключение договора в отношении НИР и ОКР, соответствующих наивысшим уровням иерархии обращения с отходами;

— расширение возможностей заключения специального инвестиционного контракта не только в отношении НДТ, но и в отношении других мероприятий, приводящих к увеличению доли перерабатываемых отходов и снижения количества образующихся отходов. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488 «О промышленной политике в Российской Федерации» предусматривает заключение специального инвестиционного контракта, призванного стимулировать инвестиционную деятельность в сфере модернизации промышленности, в частности с точки зрения озеленения». Контракт заключается между инвестором (юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем) и публично-правовым образованием (субъектом РФ или муниципальным образованием). В соответствии с ним инвестор обязуется создать либо модернизировать, освоить производство промышленной продукции, а публичный субъект

обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Заключение контракта в настоящий момент возможно как в случае реализации проекта по созданию либо модернизации промышленного предприятия, так и в случае, когда проект предусматривает внедрение НДТ в ходе реализации плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности;

— снижение минимального объема кредитов, по программам льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства. Совместно с Минэкономразвития России и Банком России АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (Корпорация МСП) в 2015 г. разработала Программу стимулирования кредитования субъектов МСП, которая фиксирует процентные ставки на уровне до 9,6 % годовых по кредитам в сумме не менее 3 млн. руб. для предприятий, реализующих проекты в приоритетных отраслях экономики. В перечень отраслей экономики для целей выполнения Программы входят те отрасли, в которых реализуются приоритетные направления развития науки, технологий и техники, а также такие критические технологии Российской Федерации, такие как технологии мониторинга и прогнозирования состояния окружающей среды, предотвращения и ликвидации ее загрязнения и технологии предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. К перечисленным видам, в том числе, относятся технологии, связанные с обращением отходов производства и потребления;

— провести критический анализ причин, препятствующих применению действующих механизмов стимулирования, таких как предоставление государственных гарантий РФ по кредитам или облигационным займам и участие в уставном капитале. Как было отмечено в Отчете Счетной палаты Российской Федерации<sup>42</sup> данные инструменты на 2020 год совершенно не востребованы субъектами:

- меры, регулирующие применение инструмента залоговой стоимости тары;
- меры по стандартизации и унификации упаковки для облегчения сбора и обработки;

• В статье 74 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» следует установить полномочия и обязанности конкретных органов государственной власти федерального и регионального уровней в части экологического просвещения и информирования. Установить положение по целевым показателям для оценки выполнения органами власти своих полномочий в сфере экологического просвещения, например, количество и охват граждан информационными мероприятиями, посвященными информированию о раздельном накоплении отходов. При этом под экологическим просвещением следует понимать действия, направленные на повышение у населения уровня знаний о пользе раздельного накопления отходов и о его влиянии на сохранение благоприятной окружающей среды. Под информированием необходимо понимать реализацию комплекса мер, направленных на предоставление гражданам информации о том, что у них есть возможность сдавать отходы раздельно, какие именно отходы можно сдать раздельно, где, как подготовить отходы к сдаче, и какие выгоды есть у граждан от участия в раздельном накоплении (например, снижение платы за обращение с ТКО).

**В части совершенствования распределения полномочий и принципов взаимодействия между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления** рекомендуется внести изменения в положения Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», устанавливающие распределение полномочий между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления (глава II). При этом на федеральном уровне представляется целесообразным закрепить следующие полномочия:

---

<sup>42</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»,

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>, дата обращения: 13.09.2021

- утверждение долгосрочных стратегий развития Российской Федерации в сфере обращения с отходами и ресурсосбережения, в том числе установление целевых показателей по ключевым направлениям развития,
- установление порядка, форм и условий поддержки субъектов РФ при реализации стратегии развития Российской Федерации в сфере обращения с отходами и ресурсосбережения
- участие в формировании перечня параметров, по которым рассчитывается коэффициент эффективности Глав субъектов РФ. В частности, в перечень таких параметров должно быть включено выполнение целевых показателей развития в сфере обращения с отходами и ресурсосбережения;
- обеспечение гармонизации целей и задач органов исполнительной власти Российской Федерации (Минприроды, Минпромторга, Минэкономразвития, Минстроя и др.) в интересах достижения поставленных в Российской Федерации целей по сокращению образования отходов и их утилизации

На уровне субъектов РФ представляется необходимым закрепить полномочия: по утверждению региональных планов для достижения целей в сфере обращения с отходами и ресурсосбережения;. Помимо того, в должностные обязанности главы субъекта РФ должны быть включены обязанности по обеспечению достижения целевых показателей, действующих в указанной сфере.

За органами местного самоуправления следовало бы сохранить полномочия в сфере организации мест накопления отходов и экологического просвещения. Эти полномочия должны быть дополнены целевыми показателями (с определением зоны и меры ответственности за их выполнение) и описанием инструментов достижения целей. Целевые индикаторы эффективности органов местного самоуправления должны помогать развивать инфраструктуру раздельного накопления в рамках РОП и сбора ТКО, вовлекать население в правильное обращение с отходами. Для претворения в жизнь сформулированных здесь предложений необходимо гармонизировать нормы Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части описания полномочий и ответственности органов местного самоуправления.

## **Заключение**

В результате проведенного экспертно-аналитического исследования были решены поставленные перед ним задачи, а именно:

- В разделе 1 дана оценка современного состояния законодательства Российской Федерации в сфере сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации). Проведен анализ действующей системы организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации).

- В рамках раздела 2 проведен анализ законодательства Франции, Германии, Швеции, США, Канады, Японии в сфере сбора отходов производства и потребления и внедрения систем их переработки.

- На базе оценки отечественного законодательства и анализа зарубежного опыта в сфере регулирования деятельности по сбору и утилизации отходов в разделе 3 представлены результаты выработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере организации сбора отходов производства и потребления, а также их переработки (утилизации).

В результате исследования были сформулированы наиболее важные направления совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности по сбору и переработке (утилизации) отходов, в том числе:

- совершенствование понятийного аппарата Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» для обеспечения принципа правовой определенности понятий, определяющих обеспечение раздельного (обособленного) регулирования деятельности по сбору и утилизации ОИТ, обращение с ТКО и с отходами производства;

- совершенствование положений Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и реализующих его подзаконных актов в части изменения общих правил обращения с ТКО, требований к формированию и содержанию Территориальных схем и Региональных программ обращения с отходами;

- совершенствование программных стратегических документов в части изменения целей реформы сферы обращения с отходами ( в частности, дополнение цели по снижению размещения отходов целью по предотвращению их образования);

- введение комплекса мер, направленных на предотвращение образования отходов, формирование соответствующих стратегических документов и улучшение взаимодействия органов власти.



## Источники и литература

– список неполон. В нем, в частности, отсутствуют использованные авторами федеральные законы, подзаконные акты, отчеты Счетной палаты и др. Просим внести недостающие материалы и рассмотреть возможность разделения списка на два подраздела: «Источники» и «Литература». В первый подраздел следовало бы включить законы, подзаконные акты, статистические материалы и т.д. Во второй – аналитические и исследовательские издания. Списки в каждом из подразделов должны быть пронумерованы.

«CANADA-WIDE ACTION PLAN FOR EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY» / «Общеканадский план действий по расширению ответственности производителей», Canadian Council of Ministers of the Environment October 2009 [https://ccme.ca/en/res/cap-epr\\_e.pdf](https://ccme.ca/en/res/cap-epr_e.pdf) (дата обращения 19.09.2021)

CUTTING THE WASTE How to save money while improving our solid waste systems October 2018/ Сокращение отходов. Как сэкономить, улучшая систему обращения с ТКО, Октябрь 2018 <https://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2018/10/Ecofiscal-Commission-Solid-Waste-Report-Cutting-the-Waste-October-16-2018.pdf> (дата обращения 19.09.2021)

Development of guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) [https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu\\_guidance/introduction.html](https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/introduction.html) (дата обращения 19.09.2021)

Elkok S., Lifting A., Tsui A., Yutli T., Snow W., Extended Producer Responsibility Trends and Case Studies. Product Waste: Who Pays? Envision New Zealand Ltd, October 2010. (дата обращения 19.09.2021)

Extended Producer Responsibility - Statement and Position Paper, <https://plastics.ellenmacarthurfoundation.org/epr> сам документ <https://emf.thirdlight.com/link/cp8djae8ittk-xo55up/@/preview/1> (дата обращения 19.09.2021)

Extended Producer Responsibility (EPR), SUMMARY REPORT September 2017 / Расширенная Ответственность Производителей (РОП) Сводный отчет, Сентябрь 2017.

Extended Producer Responsibility at a glance,

EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY IN CANADA/ Расширенная Ответственность Производителей в Канаде, October 2019 <https://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/eprprogramsincanadaresearchpaper.pdf> (дата обращения 19.09.2021)

Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en> (дата обращения 19.09.2021)

Сайт Government of Canada, Introduction to extended producer responsibility/ Введение в Расширенную Ответственность Производителя <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/overview-extended-producer-responsibility/introduction.html>

GUIDELINES FOR NATIONAL WASTE MANAGEMENT STRATEGIES: MOVING FROM CHALLENGES TO OPPORTUNITIES, <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8669> (дата обращения 29.09.2021)

Hajime Yamakawa, Kyoto Prefectural University, Japan, The Packaging Recycling Act: The Application of EPR to Packaging Policies in Japan [https://www.oecd.org/environment/waste/EPR\\_Japan\\_packagingFinal%20corrected0502.pdf](https://www.oecd.org/environment/waste/EPR_Japan_packagingFinal%20corrected0502.pdf)

<http://www.eprcanada.ca/reports/2016/EPR-Report-Card-2016.pdf>

[https://www.expra.eu/uploads/downloads/EXPRA%20EPR%20Paper\\_March\\_2016.pdf](https://www.expra.eu/uploads/downloads/EXPRA%20EPR%20Paper_March_2016.pdf)

Preliminary Resource Recovery Report Card and Gaps Assessment for Canada. Final Report. March 31, 2020 <https://www.canada.ca/content/dam/eccc/food-loss-and-waste/Kelleher-NRCan%20CE%20Report%20Card.pdf> (дата обращения 19.09.2021)

The Packaging Recycling Act: The Application of EPR to Packaging Policies in Japan Author: Dr. Hajime Yamakawa, Kyoto Prefectural University, Japan  
[https://www.oecd.org/environment/waste/EPR\\_Japan\\_packagingFinal%20corrected0502.pdf](https://www.oecd.org/environment/waste/EPR_Japan_packagingFinal%20corrected0502.pdf) (дата обращения 19.09.2021)

Ассоциация РАТЭК, Управление отходами бытовой техники и электроники. Расширенная ответственность производителей (международный опыт, Российский перспективы) URL: <http://ac.gov.ru/files/content/2535/onischuk-ratek-pdf.pdf> (дата обращения 19.09.2021).

Бобровский П. Переработчики макулатуры лоббируют 4-кратный рост норм утилизации гофрокартона // РИА «Деловой Петербург». 01.10.2017. [https://www.dp.ru/a/2017/10/01/Dengi\\_\\_jeto\\_karton](https://www.dp.ru/a/2017/10/01/Dengi__jeto_karton) (дата обращения 19.09.2021)

Меланевская Л.А. Расширенная ответственность производителя: исполнять нельзя ждать // Информационный бюллетень Американской торговой палаты в России «О российском законодательстве по введению ответственности производителей и импортеров в части утилизации товаров производства и потребления и их упаковки». Февраль 2017 г., с. 15-19.

Немецкое общество по международному сотрудничеству (GIZ GmbH) Проект «Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации» (GIZ) [http://www.otxod.com/method\\_materials.php?lang=ru](http://www.otxod.com/method_materials.php?lang=ru) [http://www.otxod.com/files/materials/Presentation%20RosUpack\\_%D0%9E%D1%89%D0%B5%D0%BF%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%90.%20%D0%97.\\_16.06.21.pdf](http://www.otxod.com/files/materials/Presentation%20RosUpack_%D0%9E%D1%89%D0%B5%D0%BF%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%90.%20%D0%97._16.06.21.pdf) (дата обращения 19.09.2021)

Перенимаем опыт: система обращения с отходами во Франции Франция. Рассказ Наталии Бириной и ссылка на большой отчет (гугл-док) на русском языке. <https://rsbor.ru/encziklopediya-resursosberezheniya/perenimaem-opyit-sistema-obrashheniya-s-otxodami-vo-franczii/> (дата обращения 19.09.2021)

Русанов А.Л., Кондратьев Д.Г. Разорванный цикл экономики ЦБП // Твердые бытовые отходы № 4, 2018. с. 16-18.

Тихоцкая И.С. Японская инновационная концепция рециклирования ресурсов // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2010. № 4. С. 61-66.

Управление отходами. Опыт ЕС. Аналитический обзор / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информационных исследований глобальных и региональных проблем. Отдел проблем европейской безопасности. – М., 2017. – 55 с. – (Сер.: Социальные и экономические проблемы глобализации) URL: [http://inion.ru/files/File/Nikulichev\\_Upravlenie\\_otkhodami.pdf](http://inion.ru/files/File/Nikulichev_Upravlenie_otkhodami.pdf) (дата обращения 19.09.2021)

Шведское агентство по охране окружающей среды издало на русском языке обзор «Расширенная ответственность производителя в Швеции» - ОТЧЁТ № 6949 <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/6900/978-91-620-6949-0.pdf?pid=27967> (дата обращения 19.09.2021)

Эксперты обсудили проблемы реализации расширенной ответственности производителя URL: <https://news.ecoindustry.ru/2017/11/problemu-realizatsii-rop/> (дата обращения 19.09.2021)

Юрченко Ю., Отход или продукт: правовые аспекты использования отходов в производстве, <http://www.ecoindustry.ru/news/view/53965.html> (дата обращения 19.09.2021)

## Приложение 1. Сведения о составе экспертной группы

1. Хорошавин Антон Вадимович, к.э.н., доцент кафедры правовой охраны окружающей среды Юридического факультета СПбГУ, [http://law.spbu.ru/AboutFaculty/Teachers/TeacherDetails/93c7b5f6-04fe-4df1-8497-5323d17783ef.aspx?ReturnURL=%2fAboutFaculty%2fTeachers.aspx%3fCntCatID%3d2b4501c7-7ddc-4885-aa88-39f513925be1&Generic\\_Content=CntItem](http://law.spbu.ru/AboutFaculty/Teachers/TeacherDetails/93c7b5f6-04fe-4df1-8497-5323d17783ef.aspx?ReturnURL=%2fAboutFaculty%2fTeachers.aspx%3fCntCatID%3d2b4501c7-7ddc-4885-aa88-39f513925be1&Generic_Content=CntItem)

2. Шалунова Екатерина Петровна, старший преподаватель кафедры экологической безопасности и устойчивого развития регионов Института наук о Земле СПбГУ, куратор Экологической клиники СПбГУ, [http://earth.spbu.ru/structure/staff/staff-1\\_642.html](http://earth.spbu.ru/structure/staff/staff-1_642.html)

3. Клюканова Лариса Геннадьевна, к.ю.н., доцент кафедры правовой охраны окружающей среды Юридического факультета СПбГУ, [http://law.spbu.ru/AboutFaculty/Teachers/TeacherDetails/52be9f00-39f5-4d69-b9e4-53426f8a57f5.aspx?ReturnURL=%2fAboutFaculty%2fTeachers.aspx%3fCntCatID%3d2b4501c7-7ddc-4885-aa88-39f513925be1&Generic\\_Content=CntItem](http://law.spbu.ru/AboutFaculty/Teachers/TeacherDetails/52be9f00-39f5-4d69-b9e4-53426f8a57f5.aspx?ReturnURL=%2fAboutFaculty%2fTeachers.aspx%3fCntCatID%3d2b4501c7-7ddc-4885-aa88-39f513925be1&Generic_Content=CntItem)

4. Гаркуша Анна Игоревна, координатор по взаимодействию с органами государственной власти Ассоциации «РазДельный Сбор», <https://rsbor.ru/company-contacts/>

5. Нагорская Татьяна Петровна, руководитель Ассоциации «РазДельный Сбор» <https://rsbor.ru/company-contacts/>