

# РЕФОРМА СИСТЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В РОССИИ

## Шинкарев А.И.

*Шинкарев Андрей Игоревич – магистрант,  
Институт прокуратуры,  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, г. Москва*

**Аннотация.** В статье проанализирован процесс перехода России на новую систему обращения с отходами производства и потребления. Также обозначены возникающие в ходе такого перехода проблемы и возможные пути их преодоления.

**Ключевые слова:** отходы производства и потребления, региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами, территориальная схема обращения с отходами.

Проблема обращения с отходами производства и потребления превратилась в последние десятилетия в одну из наиболее острых экологических проблем России.

Анализ состояния законности показывает, что вопросы безопасного сбора и размещения отходов являются чрезвычайно актуальными для всех регионов России. Количество размещаемых отходов постоянно возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности. Ежегодно на долю данной сферы правоотношений приходится от 20 до 30 процентов выявляемых природоохранными прокурорами нарушений закона и внесенных актов прокурорского реагирования.

Проведенная в 2017 году природоохранными прокурорами проверка показала, что органами государственной власти, местного самоуправления принимаются определенные меры, направленные на организацию сбора и размещения отходов в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды.

Несмотря на то, что практически во всех регионах органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимались региональные программы обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами, в большинстве случаев такие программы не реализуются и отменяются или работают не эффективно.

Причинами этого является отсутствие достаточного бюджетного финансирования. Расчет на привлечение средств частных инвесторов, как показывает практика, себя не оправдывает. Бизнес не заинтересован в инвестировании данной отрасли. С учетом длительных сроков окупаемости создание современных объектов для переработки, обезвреживания и размещения отходов требует долгосрочного финансирования.

Большинство органов местного самоуправления, наделенных полномочиями в сфере обращения с отходами, оказались не способны обеспечить их исполнение в полном объеме, включая организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых отходов. Из-за недостатка средств в местных бюджетах строительство новых полигонов, их техническое оснащение, рекультивация отработанных полигонов и свалок практически не производится.

Зачастую территории таких свалок не обвалованы, санитарно-защитные зоны не организованы, технология складирования отходов не соблюдается. Водонепроницаемого основания объектов захоронения, как правило, не имеется, сбор и очистка фильтрата не ведется, отвод дождевых вод не предусмотрен. Контроль за состоянием подземных и поверхностных вод, атмосферного воздуха, почвы отсутствует. На многих свалках происходит самовозгорание отходов, которое создает реальную угрозу для здоровья населения.

Необходимо отметить, что в последние годы активная деятельность гражданского населения, выраженная в организации широкомасштабных акций протестов, размещением в СМИ и на личных страницах в сети Интернет информации об имеющихся нарушениях в сфере окружающей среды приводит к активизации работы всех без исключения органов в сфере охраны окружающей среды.

С каждым днем растет недовольство граждан, проживающих вблизи объектов размещения отходов, таких как свалки, полигоны и т.д.

Действительно, ведь при закрытии одного такого полигона, вся нагрузка распределяется на соседние объекты размещения отходов, которые зачастую и сами уже практически исчерпали свой ресурс.

Ярким примером может служить закрытый 23.06.2017 полигон ТБО Кучино, расположенная в Балашихе Московской области, последствием чего стала проблема нехватки мощностей других полигонов ТБО Московской области, ведь отходы образовывались все в тех же объемах и как вывод – все нарастающее недовольство жителей уже других городов Московской области, куда стали свозить еще и отходы, предназначавшиеся для полигона ТБО Кучино.

Краткосрочным выходом из сложившейся ситуации видится вывоз отходов на большие расстояния и размещение полигонов вдали от населенных пунктов, что в свою очередь неминуемо в разы увеличит стоимость услуг по вывозу мусора, с чем население также не согласится.

Таким образом получается, что единственным верным выходом становится вторичная переработка отходов, что поспособствует снижению экологической нагрузки на окружающую среду.

Точкой отсчета в «мусорной» истории считается 9 апреля 1699 года. В этот день Петр I издал указ «О наблюдении чистоты в Москве и оказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки», который стал предвестником создания жилищно-коммунального хозяйства.<sup>1</sup>

Документ запрещал выкидывать мусор на улицы, обязывал следить за чистотой дворов и мостовых.

Впрочем, и до указа Петра I предпринимались попытки навести порядок в столице. В 1649 году это сделал царь Алексей Михайлович, утвердив свод законов, известный как «Соборное уложение». Среди ряда документов был наказ «О градском благочинии», после издания которого в городе появились служивые, обязанные следить за чистотой улиц и нравов. Позже их стали называть дворниками.

В те времена отходы горожане выбрасывали в выгребные ямы. Однако нужно понимать, что мусора в современном его понимании в ту пору не было, была совершенно другая морфология отходов – не существовало такого количества упаковок от продуктов как сейчас, что и составляет основную массу образуемых у населения отходов.

В послевоенное время у населения образовалось достаточно мало отходов, в связи с чем, особых проблем мусор не доставлял. Этот вопрос встал только в 60-х годах, когда начался рост благосостояния населения, особенно в крупных городах.

Тогда возникла необходимость в налаженной службе ежедневного удаления отходов и возникла необходимость в их переработке.

В СССР была выстроена целая система приема вторсырья. Работали пункты, которые принимали макулатуру, взамен давали талоны на новые книги. За сдачу других отходов платили деньги. Работали и разъездные пункты: по определенному графику в разные районы ездили машины, которые принимали вторичное сырье.

Советские ученые, конечно, понимали, что в будущем количество мусора будет только нарастать, но даже они не представляли, насколько скоро это произойдет. Поэтому старые полигоны оказались переполнены гораздо быстрее, чем рассчитывалось. А с распадом СССР в прошлое ушла и система утилизации мусора, которой в настоящее время активно пользуются европейские страны.<sup>2</sup>

По данным Минприроды РФ, ежегодно образуется около 5,4 млрд. тонн всех видов отходов и около 375 млн. тонн требуют особых условий промышленной переработки. Та концентрация веществ, которая содержится во вторсырье и которые можно применить в промышленном производстве, порой во много раз превышает аналогичный показатель в природных ресурсах. Однако максимально использовать его мешает серьезная проблема — в России отсутствует централизованная система раздельного сбора мусора.

Для выделения как можно большего количества полезных веществ из отходов, лучше разделять их самому еще на стадии сбора, а не уже после того как все собранные отходы перемешаны между собой. Эту задачу научились решать наиболее эффективно в развитых странах. В России попытки внедрить сортировку и раздельный сбор отходов также предпринимались, но все они были локальными.

В настоящее время проводится реформа отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами в России, которая предполагает изменение структуры всей системы обращения с отходами.

В связи с необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития 30.04.2012 Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В Основах государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года в части обращения с отходами предполагается раздельный сбор отходов, жесткие санкции за ненадлежащую утилизацию, поэтапное введение запрета на захоронение отходов, пригодных к вторичной переработке. В ряде регионов разработаны стратегии обращения с отходами, предполагающие достижение целевых показателей уровня переработки и снижения воздействия на окружающую среду, а также и использование наилучших доступных технологий.

В проводимой реформе можно выделить 4 основных этапа:

1. Разработка и согласование территориальных схем обращения с отходами в каждом регионе.
2. Выбор региональных операторов, ответственных за весь цикл обращения с отходами на территории региона.
3. Установка единого тарифа по региону на услугу по обращению с отходами.
4. Создание в регионах современных высокотехнологичных комплексов по утилизации отходов.

---

<sup>1</sup> Кошкина А. «Деловой еженедельник Профиль» № 20 от 28.05.2018.

<sup>2</sup> Кошкина А. «Деловой еженедельник Профиль» № 20 от 28.05.2018.

Одновременно с этими мероприятиями планируется постепенное введение в регионах раздельного сбора мусора.

Сейчас во всех 85 субъектах Российской Федерации утверждены Территориальные схемы в области обращения с отходами производства и потребления, которые призваны упорядочить организацию и осуществление деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов.

Разработку и утверждение территориальных схем органами государственной власти субъектов Российской Федерации можно охарактеризовать как первый шаг страны к системе централизованного сбора отходов, пусть пока и не раздельного.

Определенные шаги также предприняты введением в 2014 году в Закон об отходах пункта 8 статьи 12, согласно которому захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, запрещается. В свою очередь распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р утвержден соответствующий Перечень видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается.

Вступление в законную силу указанного Перечня разбито на 3 этапа:

1. С 01.01.2018 запрещается захоронение отходов лома различных металлов, переработка и использование которых возможны уже в настоящее время.

2. С 01.01.2019 запрещено захоронение отходов бумаги и картона, использованных автомобильных покрышек, отходы полиэтилена, а также стеклянной тары.

3. С 01.01.2021 запрещается захоронение электронных компонентов и плат, а также бытовой и офисной техники.

Кроме того, фактором, стимулирующим развитие технологий переработки отходов, вместо захоронения послужат ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности, установленные Постановлением Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Так, благодаря постепенному повышению размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов с 95 руб. за тонну в 2018 году до 791,3 руб. за тонну в 2025 году предпринимателям экономически целесообразнее будет передавать отходы на переработку, нежели на захоронение.

Однако при отсутствии необходимых объектов для переработки всего количества образуемых отходов остается вероятность того, что практически весь объем отходов будет, как и сейчас поступать на полигоны для размещения, а население столкнется с многократно возросшими тарифами на услуги по вывозу коммунальных отходов.

Все эти мероприятия в долгосрочной перспективе направлены на формирование в России новой системы обращения с отходами производства и потребления, что должно привести к более рациональному использованию природных ресурсов.

Вместе с тем, для достижения поставленных целей необходимо ввести в России централизованную систему раздельного сбора отходов.

Основная концепция сортировки отходов достаточно проста — все отходы, которые вы собираетесь выбросить вы должны разделить по видам, происхождению и используемым материалам, входящим в состав выбрасываемого продукта, или его упаковки и поместить их в специально помеченные мусорные баки согласно их маркировки.

Однако, одномоментное введение в России системы раздельного сбора отходов не даст положительных результатов без подготовленной инфраструктуры для переработки таких отходов, построенных мусоросжигательных и иных предприятий.

Ситуация, когда граждане будут видеть, что рассортированный ими по разным контейнерам мусор загружается смешиваясь в один мусоровоз на корню загубит всю идею.

Поэтому для введения подобной системы в России необходим комплексный подход: введение раздельного сбора и строительство инфраструктуры для переработки мусора.

Немаловажным фактором в данном вопросе является мнение самих граждан. Согласно требованиям законодательства, в частности Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» при проектировании и строительстве объектов по переработке и обезвреживанию отходов необходимо получение положительного заключения государственной экологической экспертизы.

При разработке технической документации и подготовке документов для прохождения государственной экологической экспертизы необходимым этапом является проведение общественных обсуждений по разработанному проекту. По результатам которого организатором составляется протокол, где содержится выраженное жителями мнение относительно строительства конкретного объекта

обработки отходов. Зачастую мнение граждан не всегда объективно и на этом этапе возникают определенные сложности.

Например, в 2017 году большой резонанс в региональных СМИ Самарской области получила ситуация с планами по строительству мусоросжигательного комплекса вблизи с. Узюково Ставропольского района Самарской области.

Всего на территории Самарской области расположены 3 мусоросортировочных комплекса, 52 объекта обезвреживания отходов, из которых 2 объекта термического обезвреживания, а также 82 полигона, многие из которых почти полностью исчерпали свои проектные мощности.

В Ставропольском район Самарской области образуется большее количество отходов, чем в других муниципальных образованиях области, определенный вклад в это вносит районный центр – город Тольятти с населением более 700 тыс. человек, а вместе с ним и крупные промышленные предприятия, такие как АО «АвтоВАЗ», АО «ТольяттиАзот» и другие.

Строительство мусоросжигательного комплекса могло заметно снизить нагрузку на и так уже нагруженные полигоны, при этом благодаря развитию современных средств фильтрации, негативное воздействие на окружающую среду было бы гораздо меньше, чем от полигона ТБО, вырабатываемое при сжигании мусора тепло возможно использовать для отопления близлежащих жилых домов.

Вместе с тем, жители с. Узюково и соседних сельских поселений Ставропольского района выступали категорически против такого строительства, писали жалобы во всевозможные инстанции, устраивали митинги.

В результате, под натиском общественного мнения принято решение отказаться от проекта строительства такого комплекса, что никак не улучшило экологическую ситуацию в регионе, отходы все также будут свозиться на полигоны, либо на несанкционированные свалки.

Подобные ситуации складываются повсеместно, например, в конце 2017 года жители Воскресенского района Московской области неоднократно предпринимали попытки перекрыть Новорязанское шоссе у с. Степанщино в знак протеста против строительства мусоросжигательного завода.

В июне зампред правительства Подмосковья Александр Чупраков сообщил, что власти региона отказались от планов по созданию мусорных полигонов возле жилых районов. Вместо них власти Московской области анонсировали строительство четырех мусоросжигающих заводов, один из которых должен быть открыт в Воскресенском районе. Власти Подмосковья уже закрыли 22 мусорных полигона из 39 существовавших.<sup>3</sup>

Ярким примером последствий такой практики является обозначенная ситуация вокруг полигона ТБО Кучино, расположенного в Балашихе Московской области, из-за закрытия которого на соседние объекты размещения отходов нагрузка увеличилась в разы, открытие новых и вовсе не представляется возможным из-за негативного отношения населения и дефицита подходящих земельных участков.

Существующим на данный момент проектом предусмотрено строительство пяти мусоросжигательных заводов — четырех в Московской области (мощностью до 700 тыс. т отходов в год каждый) и один в Татарстане (550 тыс. т).

Согласно требованиям проектной документации, мусор должен сжигаться с использованием технологии колосниковой решетки. Проще говоря, отходы сжигаются в атмосфере избыточного кислорода в топке с движущейся колосниковой решеткой, которая помогает оптимизировать процесс сжигания. Выделяющаяся при этом энергия нагревает воду; пар направляется на отопление или на паровую турбину. Отходящие дымовые газы проходят несколько стадий очистки и поступают в атмосферу.

В связи с нехваткой мест для захоронения отходов и закрытием большинства полигонов, власти Подмосковья сократили сроки ввода в эксплуатацию мусоросжигательных заводов. Так, ранее планировалось запустить все четыре завода к 2023 году, сейчас, согласно новому проекту, два мусоросжигательных завода (в Наро-Фоминском и Воскресенском районах) начнут работать весной 2021 года, еще два (в Ногинском и Солнечногорском районах) — в начале 2022 года.<sup>4</sup>

Таким образом, на данном этапе действующая система обращения с отходами себя изжила, для того чтобы сохранить окружающую природную среду для будущих поколений необходимо в самое ближайшее время пересмотреть свое отношение к тому как мы привыкли обращаться с отходами производства и потребления.

### **Список литературы**

1. Кошкина А. «Деловой еженедельник Профиль» № 20 от 28.05.2018.

<sup>3</sup> «Мусорное» дело 04.11.2017 «РБК». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59fdc8589a7947ffc7ee4d0a/> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>4</sup> Юрий Завьялов, «Мусорное» дело 29.01.2018 «РБК» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/society/29/01/2018/5a6ef7d79a794754d0f708d2/> (дата обращения: 10.08.2018).

2. «Мусорное» дело 04.11.2017 «РБК». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59fdc8589a7947ffc7ee4d0a/> (дата обращения: 10.08.2018).
3. Юрий Завьялов, «Мусорное» дело 29.01.2018 «РБК» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/society/29/01/2018/5abef7d79a794754d0f708d2/> (дата обращения: 10.08.2018).