



Совет при Президенте Российской Федерации  
по развитию гражданского общества и правам человека

## **ДОКЛАД**

**Совета при Президенте Российской Федерации  
по развитию гражданского общества и правам человека  
по вопросам, связанным с обеспечением прав населения на  
охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при  
утилизации отходов потребления**

г. Москва

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Современная ситуация и правовые основы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Технологические решения проблемы обращения с ТКО .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Нарушения прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с ТКО .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Рекомендации .....</b>	<b>37</b>

## Введение

В Совет при Президенте Российской Федерации по правам человека и развитию гражданского общества (далее – Совет) поступают многочисленные обращения населения, связанные с существующей системой обращения с ТКО. Согласно данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, с 1 января 2017 г. до начала октября 2017 года в службу поступило более 17 тыс. жалоб граждан по вопросам обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО). Наибольшее возмущение вызывают планы строительства новых полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов.

В частности, граждан беспокоит потенциальное нарушение их прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья, создание дополнительной антропогенной нагрузки в местах их постоянного проживания и отсутствие объективной и полной информации о планах строительства потенциально экологически опасных промышленных объектов по обращению с ТКО.

В результате непрозрачной для населения деятельности инициаторов намечаемой хозяйственной деятельности, а также федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов в целом ряде регионов сложилась крайне тяжелая атмосфера недоверия к любым проектам, направленным на решение проблемы ТКО, вследствие чего население выступает против любых инициатив в этой области, даже если они являются совершенно безопасными и направлены на реализацию приоритетов государственной политики в области обращения с отходами.

Совет неоднократно обращался к данной проблеме. В мае-июне 2017 года Постоянная Комиссия по экологическим правам, совместно с рядом общественных организаций провела автобусный тур по 15 регионам, посвященный разъяснению преимуществ раздельного сбора мусора для создания в стране безотходной экономики. В рамках автобусного тура состоялись многочисленные встречи с представителями региональных органов власти, общественности и бизнеса.

30 августа 2017 г. Совет провел специальное заседание на тему: “Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления”. В заседании приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы ФС РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, представители общественности и органов исполнительной власти г. Москвы, г. Санкт-Петербург, Московской области, Оренбургской области, Республики Татарстан, Пермского края, Республики Крым, местного самоуправления г. Магас, представители бизнеса, занятого в сфере обращения с отходами, представители Общественной палаты РФ и региональных общественных палат.

В октябре 2017 года был проведен ряд рабочих совещаний с представителями федеральных органов власти и надзорных ведомств.

Совет также изучал международную практику обращения с отходами, в частности на примере ряда муниципалитетов Швеции.

Члены Совета провели многочисленные встречи с представителями инициативных групп граждан, выступающих против планов региональных властей по строительству объектов по термическому обезвреживанию отходов и\или по строительству полигонов.

Совет рассматривает тему обращения с отходами потребления в контексте обеспечения гарантированных Конституцией РФ прав каждого на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду. Совет полагает, что решение проблемы в сфере обращения с отходами производства и потребления требует объединения усилий государства и гражданского общества, производителей и потребителей товаров и услуг, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, субъектов общественного контроля и населения.

Данный доклад подготовлен на основе Рекомендаций, принятых по результатам специального заседания Совета на тему: «Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления», состоявшегося в Москве 30 августа 2017 г.

## 1. Современная ситуация и правовые основы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)

В настоящее время в России более 14 000 санкционированных мест размещения отходов занимают территорию около 4 млн. га, что сопоставимо с территорией Швейцарии и Нидерландов, а под размещение все возрастающих объемов ТКО ежегодно выделяется около полумиллиона га земли, что практически вдвое превышает территорию Люксембурга. Помимо вывода значительных земельных ресурсов из хозяйственного оборота полигоны загрязняют атмосферу, почву, грунтовые воды и негативно влияют на растительный и животный мир, ухудшают качество жизни населения близлежащих территорий.

Всего в стране насчитывается более 14 тыс крупных мусорных свалок, их площадь — более 4 млн га. Площадь Кипра — 925,1 тыс. га. Получается, свалки России занимают больше, чем четыре средиземноморских острова.

**Мы живём на этих мусорных островах.**



Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», Москва, 2016.

Из-за отсутствия системы отдельного сбора и утилизации отходов, содержащих токсичные компоненты, растут масштабы загрязнения окружающей среды опасными веществами. При размещении на полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов, таких как бумага, стекло, металлы, пластик и пр. По экспертным оценкам, на эти компоненты приходится более 40% ТКО, т. е. около 15 млн. тонн ежегодно. Например, в Центральном федеральном округе, по мнению экспертов Координационного совета по развитию отрасли обращения с отходами Ассоциации межрегионального социально-экономического взаимодействия ЦФО, при наличии сети мусоросортировочных станций на вторсырье можно будет зарабатывать до 68 миллиардов рублей ежегодно. В стране существует достаточно перерабатывающих мощностей. При этом предприятия, осуществляющие переработку отходов, испытывают острый дефицит сырья вследствие низкого уровня отдельного сбора отходов на территории России. В частности, практически отсутствует сбор макулатуры у физических лиц<sup>1</sup>. Увеличение объемов сбора вторичного сырья возможно только за счет внедрения отдельного сбора отходов и активного привлечения населения.

Кроме отсутствия мер со стороны органов власти по внедрению отдельного сбора, одним из препятствий для вовлечения физических лиц в данный процесс является НДС от реализации вторичных материальных ресурсов: макулатуры, металлолома, пластика, стеклобоя и пр.

Налогообложение операций по реализации отходов физическими лицами усложняет процесс заполнения налоговых деклараций. Таким образом, как физические лица, готовые отдельно собирать и сдавать отходы, так и юридические лица и индивидуальные предприниматели,

---

<sup>1</sup> по данным Ассоциации «Лига переработчиков макулатуры», в Европе на долю жилого сектора приходится до 40% собранной макулатуры, тогда как в России этот показатель составляет менее 0,5%.

готовые их закупать, отказываются от сделок по реализации отходов. Отходы, вместо переработки, отправляются на захоронение.

Отмена НДС от реализации отходов позволит упростить процесс реализации бытовых отходов физическими лицами и выстроить на уровне домохозяйств систему обращения с отходами, позволяющую физическим лицам возвращать часть средств от своих покупок. Только по макулатуре, по данным Ассоциации «Лига переработчиков макулатуры», это должно привести к увеличению объемов сбора макулатуры: **с 3,25 млн. тонн до 9 млн. тонн, то есть почти в 3 раза уже в 2019 году.**

По итогам заседания Государственного совета РФ по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 г., был утвержден перечень поручений Пр-140ГС, в рамках которого было сформулировано поручение Правительству внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на **стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающие участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.**

Отмена НДС от реализации отдельно собранных отходов будет одной из инициатив, направленных на выполнение поручения Пр-140ГС.

Примером первого шага в данном направлении может служить Законопроект № 1039273-6 «О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса РФ» (об освобождении от обложения НДС доходов физических лиц, полученных от реализации бытовой макулатуры). Макулатура занимает одно из первых мест по объему образования ТКО. 4 февраля 2016 г. на законопроект об отмене НДС с доходов от реализации макулатуры было получено положительное

заключение Правительства РФ, в соответствии с которым законопроект был концептуально поддержан.

Законопроект № 1039273-6 был инициирован и направлен Председателю Государственной Думы ФС РФ 7 апреля 2016 г. По состоянию на 27 октября 2017 г. **данный законопроект не был рассмотрен и не стоит в очереди на рассмотрение в комитете по бюджету и налогам.**

Сумму ежегодных потерь в экономике страны из-за отсутствия отдельного сбора можно оценить в размере *232,8 млрд рублей.*

Потеря — это валовая выручка. Это те деньги, которые могли бы зарабатывать предприятия, участвующие в процессе сортировки и переработки мусора.



В российском бюджете 2016 года на жилищно-коммунальное хозяйство выделено *74,3 млрд. рублей,* а на охрану окружающей среды — *59,4 млрд. рублей.*

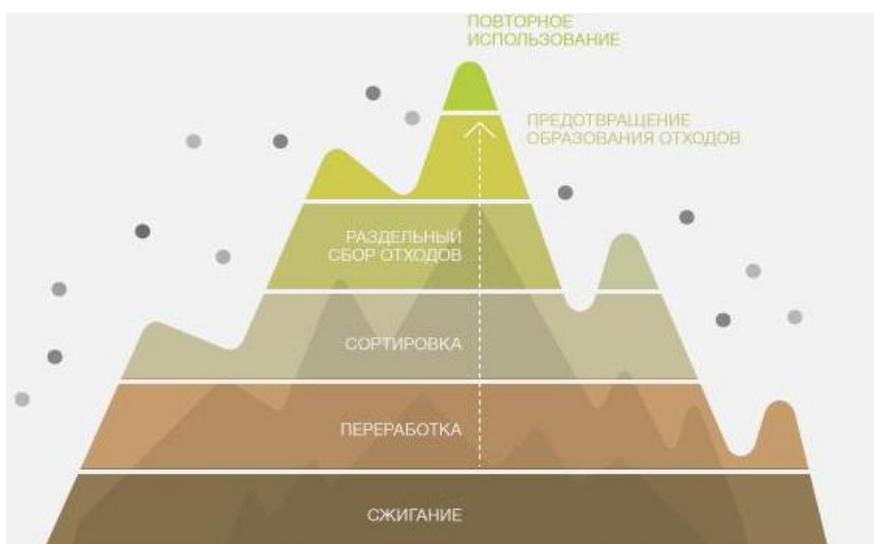
Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», Москва, 2016.

В 2014 г. в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) были внесены изменения, направленные на модернизацию сферы обращения с отходами в Российской Федерации. В рамках проводимой реформы системы обращения с отходами должно быть обеспечено достижение следующих целей: ликвидация теневого рынка в отрасли обращения с отходами; создание механизмов пресечения несанкционированных свалок,

в том числе путем установления жесткого контроля за потоками отходов на территории конкретного муниципалитета; создание и модернизация инфраструктуры для переработки и утилизации отходов; развитие механизмов частно-государственного партнерства в целях привлечения инвесторов в сферу обращения с ТКО; снижение образования отходов; внедрение системы раздельного сбора отходов, в т.ч. опасных; максимальный возврат отходов в производственный цикл; значительное сокращение объемов отходов, направляемых на полигоны.

В п. 2 ст. 3 Закона об отходах закреплены основные направления государственной политики в сфере обращения с отходами (в порядке приоритетов с учетом минимизации неблагоприятных воздействий на окружающую среду и оптимизации эффективности использования ресурсов при предотвращении образования отходов и обращении с ними):

- 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.



Кроме того, в новой редакции Закона об отходах уточнены положения о лицензировании видов деятельности в области обращения с отходами, предусмотрены положения, направленные на совершенствование организации и осуществления деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) посредством введения института регионального оператора, создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО, развитие инфраструктуры сбора (в том числе отдельного сбора), утилизации, обезвреживания и размещения ТКО, установления принципа расширенной ответственности производителя (далее – РОП). Законом об отходах установлена обязательность разработки и принятия на региональном уровне территориальных схем обращения с отходами (далее – ТСО), в том числе, с ТКО, данная задача отнесена к полномочиям субъектов РФ.

Принятие в 2014 году изменений в Закон об отходах создало условия для формирования в субъектах Российской Федерации новых систем обращения с ТКО, включающих разработку программ обращения с отходами, территориальных схем обращения с ТКО, создание специализированных организаций в указанной сфере (региональных операторов по обращению с ТКО).

Совет отмечает, что реформа в сфере обращения с отходами производства и потребления не была в достаточной мере проработана на федеральном уровне. Эксперты Рабочей группы в сфере обращения с отходами производства и потребления Центра общественного мониторинга по проблемам экологии и защите леса Общероссийского Народного Фронта (далее - ЦОМ ОНФ) в результате анализа хода реформирования, рекомендовали представителям федеральных органов власти - в связи с появлением проблем с разработкой и принятием основных системообразующих подзаконных актов - руководствоваться понятием «общество с устойчивым ресурсным циклом» как главным

ориентиром в становлении нормативно-правовой основы обращения с отходами производства и потребления. В России действует ГОСТ ИСО 26 000 (на основе международного стандарта ISO 26 000), который является хорошей методической основой для формирования норм в области устойчивого развития. При подходе к системе обращения с отходами с позиции устойчивого развития регулируются не отдельные стадии цикла обращения с отходами, а полный цикл обращения, при этом оценивается прямой и косвенный эффект влияния системы обращения с отходами в контексте долгосрочного экологически безопасного и экономически эффективного развития общества. Однако этого сделано не было.

Также Закон об отходах не устанавливает четкой ответственности муниципальных органов власти за организацию системы обращения с ТКО и материальной заинтересованности в ее эффективном функционировании, нет четкого разделения ответственности органов государственного и муниципального управления, производителей/импортеров и граждан. Ответственность и зоны компетенций «размываются» между региональным уровнем, муниципальными органами власти и региональным оператором.

Существенным недостатком является и то, что в законе практически отсутствуют правовые основы формирования бытовой и технологической культуры, актуальные для организации работы с населением по созданию системы стимулов и мотиваций, по включению основ цивилизованного обращения с отходами в систему образования и просвещения, по организации системы поддержки соответствующих экологических инициатив.

Отдельно стоит отметить положения Закона об отходах, вводящие институт региональных операторов и определяющие их сферу деятельности. Анализ показывает, что эти положения плохо

интегрированы в федеральный закон. Например, общие обязанности и полномочия регионального оператора не совпадают с требованиями по содержанию договора с региональным оператором. Сравним данные нормы:

- «Региональные операторы осуществляют сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта РФ в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами».

- «Региональный оператор по договору на оказание услуг по обращению с ТКО обязуется принимать ТКО и обеспечивать их сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение».

Как показывает сравнение, обязанность обеспечивать утилизацию отходов, что является более приоритетным способом обращения с отходами, выпал из необходимых условий деятельности регионального оператора.

ЦОМ ОНФ на июнь 2017 года проанализировано 62 ТСО, на разработку которых было израсходовано 587 млн. рублей.

Были сделаны следующие выводы:

- имеются недоработки системного характера, нет единой координации. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2016 г. № 197 нуждается в существенной переработке, уточнении требований к разработке ТСО (организационный алгоритм и содержательная часть). Именно поэтому ни одна из ТСО реально не отражает существующую систему обращения с отходами. В ТСО содержатся достаточно грубые ошибки и искаженные данные;

- практически во всех ТСО схемы потоков отражены прямыми линиями, что по факту не отображает реальную логистику транспортировки отходов;

- не учтен важный аспект: изначальный правовой «симбиоз» ТСО и региональных программ в области обращения с отходами. Наличие региональной программы является условием предоставления субсидии субъекту РФ из средств, поступивших в федеральный бюджет в счёт уплаты экологического сбора (п. 10 ст. 24.5 Закона об отходах). Помимо этого, п. 1 ст. 24.6 Закона об отходах установлено, что сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твёрдых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Разработанные в субъектах Российской Федерации ТСО, за исключением ТСО Пермского края, выполнены с нарушением Закона об отходах, поскольку предусматривают неуклонный рост объемов образования отходов, что противоречит указанным выше приоритетам государственной политики. Вместе с тем, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования были согласованы все ТСО, не имеющие целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов. Это объясняется тем, что Законом об отходах не урегулирован механизм отказа в согласовании ТСО. Территориальные органы Росприроднадзора обязаны согласовывать поступившие ТСО даже если они разработаны с нарушениями, не учитывают приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами и не имеют целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов.

В тоже время, в ТСО Пермского края поставлена задача по снижению образования отходов, а также по трехкратному росту доли утилизируемых (перерабатываемых) отходов к 2026 г. с учетом ориентированности на извлечение вторичного сырья у источника образования отходов для его дальнейшего вовлечения в производственный цикл и минимизацию

объемов захоронения отходов; утвержден порядок внедрения раздельного сбора с целевым индикатором «доля населения, охваченного раздельным сбором, %», предусматривающим ежегодное увеличение инфраструктуры для раздельного сбора отходов.

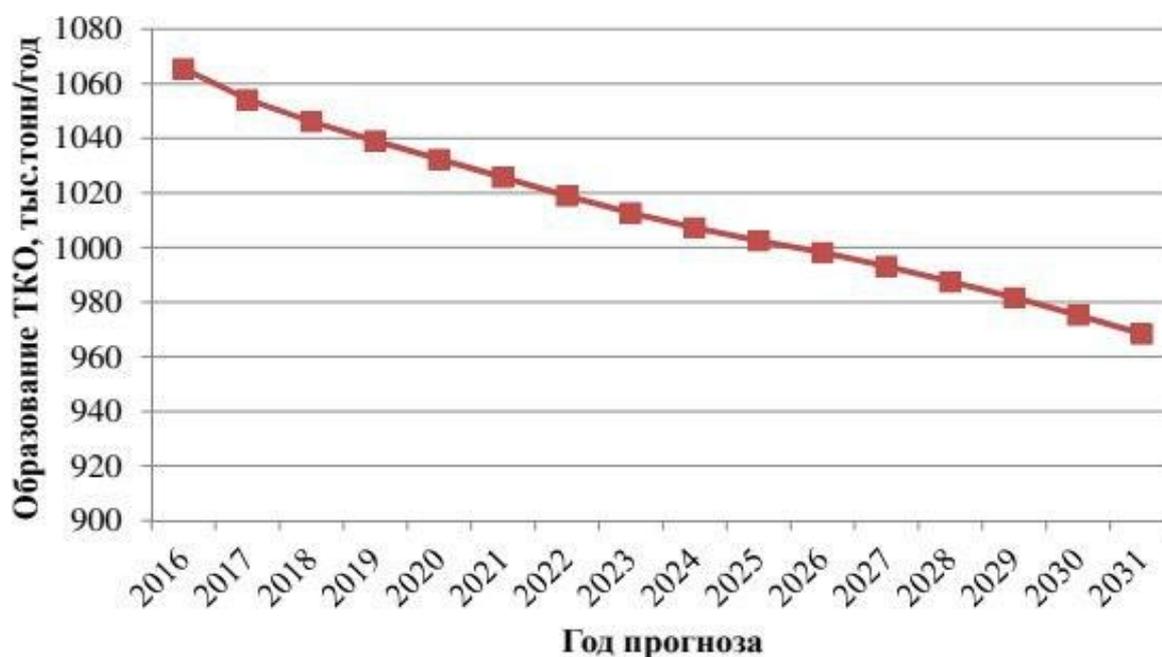


Рис. 2.2. Прогноз образования ТКО на территории Пермского края от населения, объектов инфраструктуры и промышленных предприятий

Источник: Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Пермского края, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края 9 декабря 2016 г.

На территории Пермского края в качестве перспективной принята система раздельного сбора в три контейнера. Аналогичные примеры имеются и в других регионах.

## 2. Технологические решения проблемы обращения с ТКО

В сложившихся условиях основной задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании нормативно-правовой базы по обращению с ТКО является минимизация издержек – финансовых, временных, операционных, направленных на достижение целей реформы в сфере обращения с отходами производства и потребления. В качестве одной из альтернатив захоронению отходов, как наиболее распространенному способу обращения с ТКО, сопряженному с необходимостью выделения под захоронение больших земельных участков, предлагается сжигание отходов. Данный способ обращения с отходами имеет существенные недостатки:

- выработка токсичных золы и шлака, которые требуют особых условий при последующем захоронении;

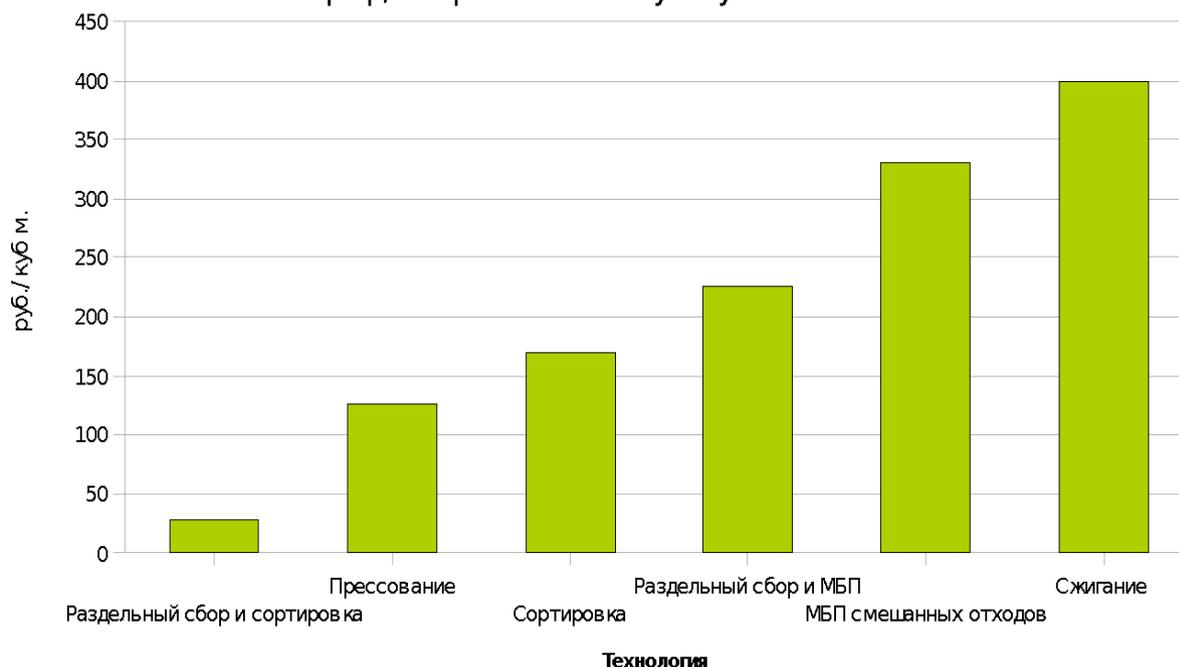
- высокая стоимость и сложность в привлечении финансирования для строительства и поддержки деятельности мусоросжигательных заводов (далее – МСЗ) на муниципальном и региональном уровне.

Согласно данным ряда экспертов<sup>2</sup>, : затраты на сжигание 1 кубометра отходов (при снижении объемов ТКО до 10% от первоначальных) на 50% превышают затраты на переработку смешанных отходов и примерно на 600% – отдельно собранных отходов, что свидетельствует о низкой экономической эффективности данного метода.

---

<sup>2</sup> И.В. Бабанин «Мусорная революция. Как решить проблему бытовых отходов с минимальными затратами». – М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2008

Рис. 1. Тариф, в пересчёте на 1 куб м уничтоженных ТКО



Источник: И.В. Бабанин «Мусорная революция. Как решить проблему бытовых отходов с минимальными затратами». – М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2008

В Российской Федерации сбор опасных отходов от населения и организаций не организован, поэтому при практике сбора смешанных отходов, когда сжиганию подвергаются отходы с содержанием ПВХ, солей тяжелых металлов, токсичных соединений, будут образовываться наноаэрозоли диоксинов, иных токсикантов и супертоксикантов, для улавливания и последующего обезвреживания которых также требуются большие затраты.

Практика показывает, что наиболее оптимальной схемой управления обращением с ТКО является массовое внедрение их раздельного сбора по фракциям: «вторичное сырье», «органические отходы» и «неутилизируемые отходы», что позволит осуществить перевод деятельности уже созданных предприятий по сортировке и механобиологической переработке отходов (МБП) на прием раздельно собранных отходов.



Источник: И.В. Бабанин Указ. соч.

Работа с единым потоком отходов превратится в схему параллельной обработки трех различных видов отходов с минимизацией соответствующих финансовых издержек, переработка смешанных отходов позволит сократить объемы отходов в 8 раз (до 12,3% от первоначального количества), в то время как переработка рассортированных в местах образования отходов – в 25 раз (до 4%).

Таблица 1. Экономические показатели технологий переработки отходов

Технология переработки	удельная капиталоемкость руб/куб. М/год	Тариф на услугу по переработке ТКО руб/куб м	снижение объема ТКО	удельная капиталоемкость на 1 куб.м уничтоженных ТКО	Тариф в пересчете на 1 куб м уничтоженных ТКО	Источник
	Поз 1	Поз 2	Поз 3	Поз 4=поз 1/поз 3	Поз 5=поз 2/поз 3	
Сортировка раздельно собранных «сухих» вторичных материальных ресурсов	225	25	88%	255	28	По сравнению с вариантом смешанного сбора (см ниже) увеличена составляющая по зарплате пропорционально отбираемой продукции и дополнительно увеличена в 1,5 раза, также добавлены расходы на контейнеры и рекламу раздельного сбора
Прессование	145	100	80%	180	125	Показатели для установок по балированию отходов, закупленных для Санкт-Петербурга [8, 9]
Сортировка смешанных ТКО	175	45	27%	660	170	Расчитано на основе данных, представленных ОАО «Автопарк № 1 «Спецтранс», «Колпинская автобаза Спецтранс», Спб, [3] с корректировкой процента выборки по данным [1] и пропорциональным увеличением фонда заработной платы, с учетом выручки от реализации вторичного сырья
Механобиологическая переработка (МБП) раздельно собранных «влажных» органических отходов	1435	225	100%	1435	225	По сравнению с вариантом смешанного сбора (см ниже) добавлены расходы на контейнеры и рекламу. Компост реализуется в качестве товарной продукции.
МБП с смешанных ТКО	1385	200	61%	2270	330	[2, 7, 12-14, 17], масса компоста — 50% от первоначальной органической части, с захоронением на полигоне. Плотность компоста — 500 кг/куб ( собственные данные).
Сжигание	3390	360	90%	3770	400	По [2, 6, 15, 16, 18, 19] с актуализацией с учетом инфляции

Источник: И.В. Бабанин Указ. соч.

Эффективность описанного выше метода подтверждается анализом зарубежного опыта (например, Германии, Финляндии, Швеции, США). Сейчас законодательство позволяет властям субъектов Российской Федерации принимать соответствующие нормативные документы, а региональным операторам – заключать договоры на оказание услуг по обращению с ТКО на таких условиях.

Это также позволит устранить свойственные российскому мусору недостатки - повышенную влажность и слеживаемость, ограничивающие выбор технологических решений для его утилизации, а также повысить степень извлечения полезных фракций.

Следует отметить, что в Коммюнике Европейской комиссии СОМ (2017) 34 final от 26 января 2017 г. содержатся рекомендации для стран-участниц ЕС с низкими или отсутствующими мощностями по сжиганию и высокими показателями захоронения отходов. Этим странам рекомендуется сделать приоритетным дальнейшее развитие системы отдельного сбора и мощностей по переработке отходов в соответствии с законодательством ЕС. Последовательный отход от захоронения должен осуществляться вместе с созданием мощностей по вторичной переработке отходов. Особенно важно сокращать захоронение биоразлагаемых отходов для предотвращения климатических изменений и сокращения выбросов метана. Так, развитие комбинированной энергетической утилизации отходов и переработка материалов в форме установок для анаэробного сбраживания могут быть весьма предпочтительным вариантом.

При пересмотре национальных планов по обращению с отходами и оценке необходимости дополнительных мощностей по переработке отходов в энергию (например, сжиганию) страны-участницы ЕС должны принимать во внимание долгосрочную перспективу и с осторожностью оценивать следующие факторы:

- влияние существующих и планируемых обязательств по отдельному сбору;

- целевые показатели по утилизации в разрезе доступности сырья для поддержания деятельности новых мусоросжигательных заводов в течение срока их эксплуатации (приблизительно 20-30 лет);

- доступность мощностей по совместному сжиганию на мусоросжигательных заводах, а также в известняковых и цементных печах или при любых других подходящих промышленных процессах;

- планируемые или существующие мощности по сжиганию в соседних странах.

Для стран-участниц ЕС с высокими показателями сжигания отходов в том числе предлагается введение моратория на строительство новых мусоросжигательных заводов и вывод из эксплуатации старых и неэффективных мощностей.

В коммюнике дается однозначный вывод, что процессы по сжиганию отходов для получения энергии могут сыграть роль в переходе к циклической экономике, лишь при условии соблюдения иерархии методов обращения с отходами и если они не препятствуют достижению высоких уровней предотвращения образования отходов, их повторному использованию и утилизации.

В будущем больше внимания необходимо уделять таким процессам как анаэробное сбраживание биоразлагаемых отходов, где утилизация материалов совмещается с получением энергии. Напротив, роль сжигания отходов на данный момент преувеличена и должна быть пересмотрена, чтобы обеспечить рост переработки и повторного использования и не препятствовать им. Также важно предотвратить возникновение избытка сжигающих мощностей.

### **3. Нарушения прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с ТКО**

Вопросы, связанные с функционированием существующих полигонов ТКО и с планами по строительству новых полигонов и объектов по обработке и обезвреживанию отходов, вызывали и продолжают вызывать социальную напряженность.

В частности, в 2008 г. в результате действий инициативной группы населения городского округа Мытищи Московской области, выразившего протест в отношении строительства МСЗ в черте населенного пункта, удалось привлечь муниципальные органы власти к реализации эффективной и экологически оправданной схемы обращения с отходами, предусматривающей их отдельный сбор и переработку в полезную продукцию. В целях сокращения объемов захоронения отходов и снижения негативного воздействия на окружающую среду Совет депутатов г.о. Мытищи принял муниципальную программу перехода на отдельный сбор бытовых отходов, предусматривающую поэтапное закрытие всех мусоропроводов и создание инфраструктуры для отдельного сбора отходов в многоквартирных домах. В результате реализации программы до 80% всех мусорных площадок г.о. Мытищи оборудовано инфраструктурой для отдельного сбора ТКО, на полигоне «Коргашино» создана станция сортировки и компактирования отходов, что позволило снизить объем захораниваемых ТКО до 10-15% без строительства нового полигона и сжигания отходов.

При размещении на необустроенных по современным требованиям полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов. Необорудованные полигоны становятся источниками повышенной опасности и резкого ухудшения состояния окружающей

среды, атмосферного воздуха и грунтовых вод, что негативно влияет на качество жизни населения близлежащих территорий.

Отдельная проблема - «недовоз» отходов до санкционированных мест захоронения отходов, практическое решение которой позволит защитить права добросовестных инвесторов и концессионеров.

В рамках выполнения федерального сетевого проекта ЦОМ ОНФ «Генеральная уборка» было выявлено, что указанные нарушения совершаются во всех субъектах Российской Федерации и приводят к большим негативным экологическим, экономическим и социальным последствиям, а именно:

- неконтролируемому загрязнению компонентов природной среды отходами производства и потребления;
- прямым и косвенным потерям государственного бюджета;
- нанесению ущерба интересам инвесторов, в том числе концессионеров, построивших дорогостоящие объекты региональной инфраструктуры;
- развитию недобросовестной конкуренции на рынке транспортирования отходов и др. неблагоприятным последствиям.

В рамках приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» («Чистая страна»), утвержденного президиумом Совета (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), предполагается уменьшение негативного воздействия на окружающую среду за счет строительства и эксплуатации 5-ти объектов по термическому обезвреживанию ТКО (четыре в Московской области и одного в Республике Татарстан). Планируется «к 2023 году снизить объем их размещения на 7% в целом по Российской Федерации, достичь «нулевого захоронения» в г. Казани с одновременным получением электроэнергии 2,68 млрд. кВт\*ч в год», а

также добиться «снижения первоочередных экологических рисков, связанных с объектами накопленного вреда окружающей среде, за счет ликвидации 25 объектов в 20 субъектах Российской Федерации, что позволит восстановить к концу 2018 г. 1,04 тыс. га, к концу 2025 г. - 1,45 тыс. га земель, улучшить экологические условия проживания населения в количестве 1,6 млн. чел. к 2018 г., 4,3 млн. человек - до конца 2025 г.».

## ЭКОНОМИЯ ЭНЕРГИИ

Проекты мусоросжигательных заводов часто презентуют как заводы «по переработке мусора в энергию». На самом деле в результате горения энергию получить можно, **однако переработка позволит сохранить гораздо больше энергии.**



Источник: Доклад «Что делать с мусором в России», ОММНО «Совет Гринпис», Москва, 2016

Однако при подготовке паспорта данного проекта ФГБУ "ВНИИ Экология", подведомственного Минприроды России, выполняющего функции ведомственного проектного офиса в соответствии с приказом Минприроды России от 28 октября 2016 г. № 561, не учтены риски локализации заведомо устаревшей технологии, риски сжигания на колосниковых решетках смешанных отходов с выбросами диоксинов, не учтены затраты на плановую замену рукавных фильтров (по оценкам международных экспертов, ежеквартальная замена фильтров только на одном МСЗ планируемой мощности будет стоить не менее 1,5 миллионов евро), другие экономические и экологические риски, включая нанесение вреда здоровью населения.

В этой связи представляется, что ТСО Республики Татарстан и Московской области, не проходившие Государственную экологическую экспертизу, не учитывают мнение профильных экспертов и высокую озабоченность населения. В данных документах отражаются целевые показатели, свидетельствующие о максимально широком распространении уничтожения ТКО применением технологий сжигания, что подтверждается наличием в ТСО проектных мощностей по генерации энергии исключительно за счет сжигания ТКО.

Рабочей группой по обращению с отходами Экспертного совета при Министерстве экологии и природопользования Московской области была проведена экспертиза ТСО Московской области, заключением которой от 25 октября 2016 г. подтверждено, что «территориальная схема Московской области противоречит действующим нормативно-правовым актам, стандартам и правилам, не учитывает принципиальные аспекты схемы обращения отходов в Московской области и должна быть доработана до представления на утверждение Правительству Московской области». Несмотря на это, документ доработан не был, а само указанное заключение

не получило надлежащей оценки профильных органов государственной власти.

В ТСО Московской области декларируется создание системы мер по внедрению пилотных проектов по разделному сбору отходов, однако прогнозные показатели свидетельствуют об отрицательной динамике объемов утилизации после введения в эксплуатацию объектов по термическому уничтожению ТКО.



### ОСНОВНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ

19



Источник: Презентация Правительства Московской области на парламентских слушаниях в Московской областной Думе на тему: «Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, Московской области», 2016.

ТСО Московской области предусматривает проектные мощности для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы: «Текущие и перспективные потребности в обезвреживании и размещении отходов Московской области и г. Москвы возможно обеспечить за счет строительства 4-х мусороперерабатывающих заводов мощностью 700 тыс. тонн каждый. [...] Половина мощности заводов будет зарезервирована для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы». Вместе с

тем, сама ТСО не отражает количественных показателей в отношении ТКО, поступающих из г. Москвы, нет отображения реальной логистики, информации обо всех участниках рынка обращения с отходами Московской области. При этом, в ТСО Москвы не заложены целевые показатели по сбору и извлечению вторичного сырья, не предусмотрены мероприятия по внедрению раздельного сбора отходов.

Целевые показатели ТСО Московской области не предусматривают развитие системы сбора опасных отходов, образующихся у населения и попадающих в состав ТКО (ртутные приборы, химические источники тока, лекарства, лакокрасочные отходы и т.д.). Обезвреживание таких опасных отходов путем сжигания несет опасность для жизни и здоровья населения и способно причинить значительный вред окружающей среде.

Согласно данным Минстроя Республики Татарстан (письмо №01-10-1155 от 24 января 2017г.), из 600 тыс. тонн отходов в год, планируемых к поступлению на МСЗ, на сжигание будут отправлены только отходы, прошедшие сортировку (то есть на сжигание пойдет 90% от общего объема отходов г. Казань). Это свидетельствует о приоритете сжигания ТКО над другими способами утилизации отходов на территории г. Казань, что противоречит основным принципам государственной политики в данной сфере. Согласно ТСО РТ, расчетная масса ТКО г. Казань - 636 тыс. тонн. Мощность МСЗ согласно приоритетному проекту "Чистая страна" 560 тыс. тонн. Итого 88%.

Таблица 2.6.9

Целевые показатели эффективности системы обращения с ТКО, предлагаемые для включения в Региональную программу в области обращения с отходами, в том числе с ТКО Республики Татарстан (Госпрограмму Республики Татарстан)

Целевой показатель	Единица измерения	Год достижения											
		2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2035
Доля населенных пунктов Республики Татарстан, включенных в систему централизованного сбора ТКО (обеспеченных предоставлением коммунальной услуги по сбору и транспортированию ТКО)	%	40	45	60	65	70	75	80	85	90	95	100	100
Доля обработанных (прошедших процедуру сортировки) ТКО от общего количества образовавшихся ТКО	%	20	25	30	35	40	45	50	60	70	80	90	100
Доля вторичных ресурсов, извлеченных в процессе раздельного сбора и обработки (сортировки) ТКО, от общего количества образовавшихся ТКО	%	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32,5	35	50
Количество действующих пунктов приема утильсырья (вторичных ресурсов)	шт.	10	15	33	49	66	82	99	115	132	148	165	313
Доля ТКО, термически обезвреженных с генерацией электрической и (или) тепловой энергии, утилизированных в RDF, от общего количества образовавшихся ТКО	%	0	0	0	0	5	10	25	30	35	40	45	50
Доля контейнерных площадок, оборудованных для осуществления раздельного сбора ТКО	%	1,5	1,5	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100

\*Примечание: значения индикаторов за 2015 год – базовые.

Источник: Постановление Кабинета министров республики Татарстан №683 от 26 сентября 2016 г. «Об утверждении территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Республики Татарстан».

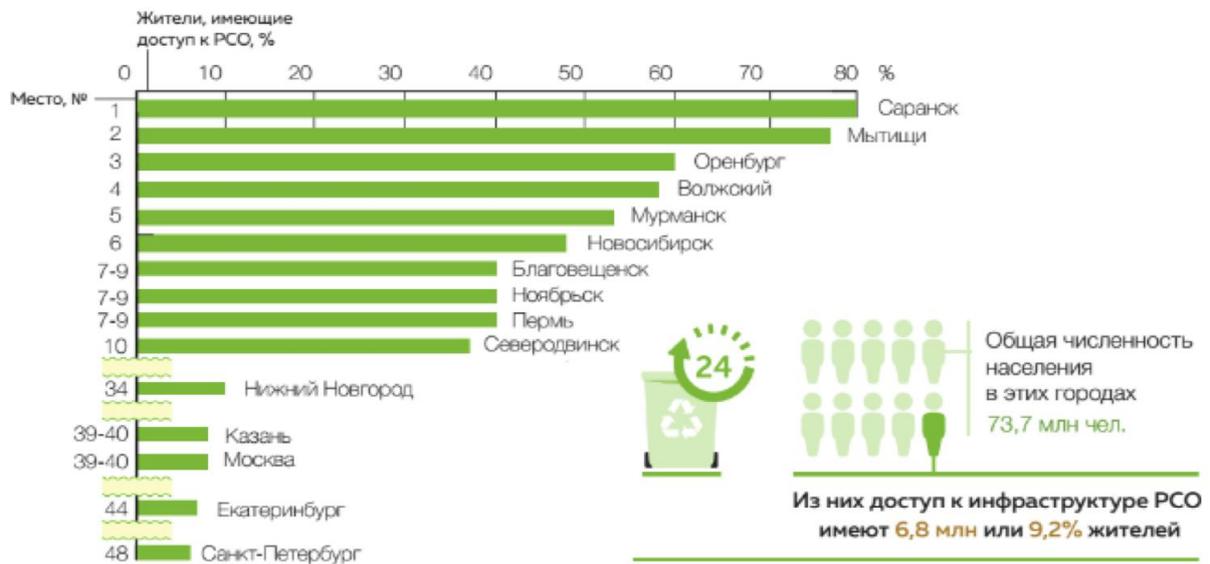
К настоящему времени складывается опасная тенденция превалирования методов термического обезвреживания ТКО над иными, без учета актуальности рекомендаций по выбору наилучших доступных технологий по переработке отходов производства и потребления. Более того, инициаторы и лоббисты продвижения технологий мусоросжигания на национальном уровне представляют его как единственную альтернативу прочим технологиям и иному опыту современного обращения с отходами. С этой целью используются различные способы и технологии влияния на мнение населения и активного продвижения мусоросжигания в министерствах и ведомствах, на различных информационных и коммуникационных ресурсах.

Основными информационными приемами, направленными на формирование у населения благоприятного отношения к размещению МСЗ в субъектах Российской Федерации, являются:

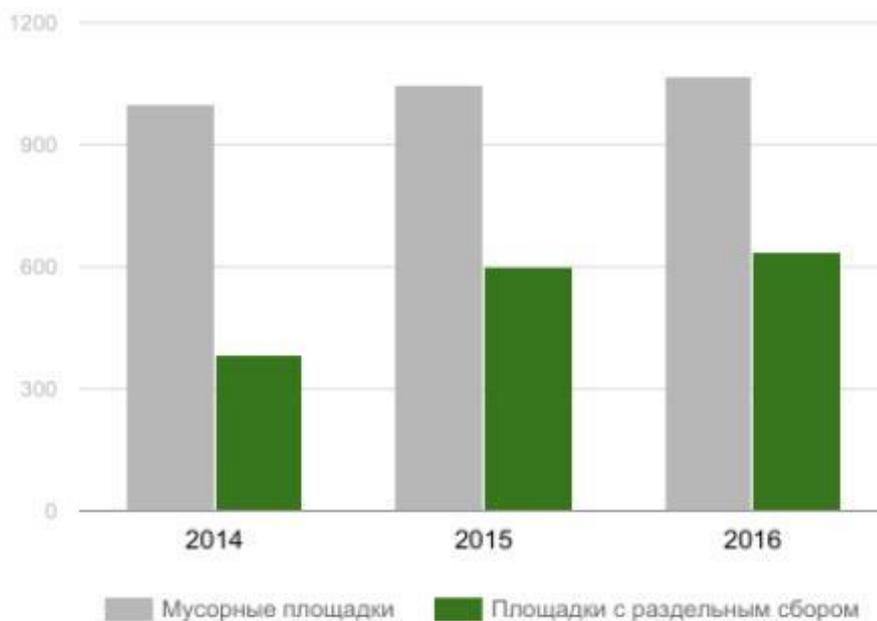
- сопоставление только двух типов объектов по утилизации отходов – МСЗ и свалок без комплексного сравнительного анализа с отдельным сбором и переработкой отходов (далее – РСО) в контексте реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, предусмотренных п. 2 ст. 3 Закона об отходах;
- доведение до населения информации о необходимости дополнительных мощностей генерации электрической и тепловой энергии без учета существующего в России профицита энергии в 20 ГВт (письмо Минэкономразвития России № 31143-НП/ДО7);
- использование доводов об отсутствии необходимости дальнейшего использования существующих свалок при игнорировании того факта, что в процессе эксплуатации МСЗ образуются зола и шлак в объеме до 30% от первоначального объема отходов, однако имеющие уже более высокий класс опасности и требующие размещения на специализированных полигонах;
- игнорирование эффективного и позитивного опыта обращения с ТКО в форме их отдельного сбора с последующей реализацией вторичного сырья, вовлечения населения и изменения модели потребления в ряде субъектов России (Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Оренбургская область, Пермский край и др.);



# ГДЕ В РОССИИ УДОБНО СОБИРАТЬ ОТХОДЫ РАЗДЕЛЬНО?

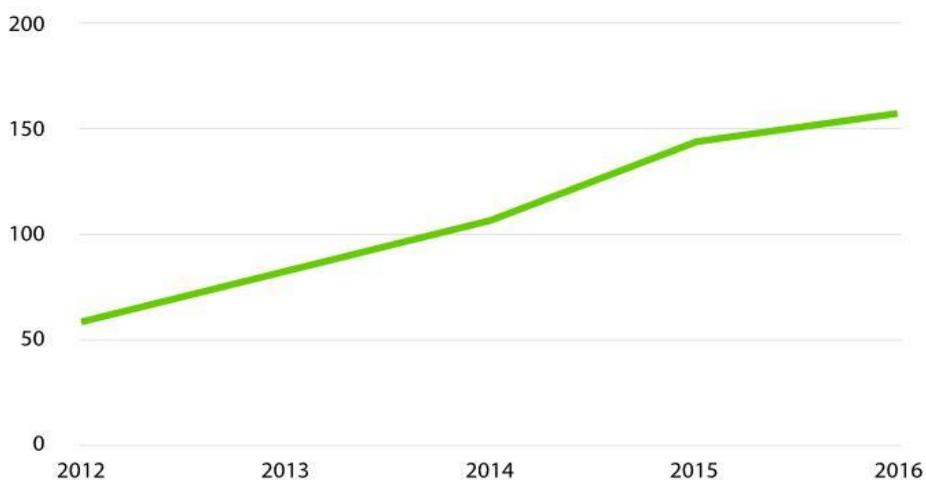


## Развитие инфраструктуры раздельного сбора в Оренбурге



Источник: Доклад «Оренбург. Как в российской столице пуховых платков внедрили раздельный сбор и переработку отходов?», Москва, 2017.

За 4 года в Саранске количество собранного раздельно вторичного сырья увеличилось почти в 3 раза.



*Динамика увеличения объемов раздельно собранного вторсырья (тыс. м³)*

Источник: доклад «Саранск. Как в городе внедрили раздельный сбор и переработку отходов.», Москва, 2017.

- попытки обращения к зарубежному опыту использования МСЗ без учета специфики исторически сложившихся в развитых странах (например, в Японии) моделей раздельного сбора и утилизации ТКО, а также масштабов и уровня развития вторичной переработки отходов;

- закрепление за МСЗ статуса объектов для «снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду» препятствует поддержке иных «зеленых» технологий, поскольку сам факт предоставления только им масштабной государственной поддержки посредством применения «зеленого» тарифа (постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240, распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 354-р, № 355-р) наносит ущерб программам по возобновляемым источникам энергии, таким как солнечная, ветровая, гидроэнергетика и др.

- утверждение, что планируемые к строительству МСЗ соответствуют критериям наилучших доступных технологий,

определенных в справочнике ИТС 9-2015 «Обезвреживание отходов термическим способом». Однако, это не соответствует действительности, так как ИТС 9-2015 не распространяется на технологии термической утилизации отходов, основной целью которых является использование отходов в качестве альтернативных источников топлива для получения тепла и энергии и (или) производства продукции.

Непродуманные действия инициаторов проектов в сфере обращения с отходами, сокрытие информации и ввод граждан в заблуждение привели к тому, что любой проект в сфере обращения с отходами вызывает массовые протесты населения. Несмотря на это, соответствующие выводы не делаются и ситуация продолжает усугубляться.

Так, **26 сентября 2017 г.** Администрацией Воскресенского района Московской области издано Постановление № 631 **«О назначении общественных обсуждений в форме опроса технического задания по проведению оценки воздействия на окружающую среду объекта государственной экологической экспертизы «Завод по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность не менее 700000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области»** (далее – Постановление № 631).

Пунктом 7 Постановления № 631 установлены требования к участникам, согласно которым к опросу допускаются исключительно постоянно проживающие на территории Воскресенского муниципального района граждане.

Это искусственное ограничение по учету мнения населения густонаселенного Московского региона нарушает права владельцев земельных участков, зарегистрированных на территории района, а также всех остальных граждан страны, в связи с тем, что последствия реализации проекта строительства объекта выходят далеко за пределы Воскресенского

района и затрагивают всех потребителей электрической энергии первой ценовой категории, так как проект реализуется в рамках приоритетного национального проекта «Чистая страна».

Более того, указанный пункт противоречит разделу 4 Приказа Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» в соответствии с которым в процессе оценки воздействия на окружающую среду, на всех ее этапах, могут принимать участие граждане и общественные организации без каких-либо ограничений и исключений. **Техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ТЗ) является частью материалов по оценке воздействия на окружающую среду, а обсуждение материалов ТЗ является одним из этапов оценки.** Участие общественности служит одной из важных гарантий обеспечения заказчиком учета требований экологического законодательства.

Но уже **2 октября 2017 г.** на сайте Администрации Воскресенского района Московской области опубликовано Постановление № 645 «**О назначении общественных обсуждений в форме общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности объекта проектирования «Завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность не менее 700000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области»** (далее – Постановление № 645).

Согласно пункту 6.2. Постановления № 645 ознакомление участников общественных слушаний с материалами ОВОС должно быть обеспечено не менее чем за 30 дней до даты проведения общественных слушаний. В соответствии с пунктом 1 Постановления № 631 общественные обсуждения ТЗ назначены на 2 ноября 2017 г., а

общественные слушания по материалам оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) в соответствии с пунктом 1 Постановления № 645 назначены на 10 ноября 2017 г.

**10 октября 2017 г.** на сайте Администрации Воскресенского района Московской области **размещены материалы ОВОС**, т.е. материалы ОВОС готовы и опубликованы до обсуждения ТЗ на ОВОС. Из чего следует, что инициаторов не интересует мнение общественности, в частности, по поводу ТЗ и все слушания организуются только для галочки. Все это, в свою очередь, будет способствовать только усилению недоверия к данным проектам со стороны общественности.

Это также означает, что информация у граждан и иных участников обсуждений будет неполной, а значит обсуждение ОВОС не будет объективным. Указанный подход противоречит Приказу Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», в части обеспечения общественности полной и достоверной информацией при проведении общественных слушаний.

Анализ опубликованных материалов ОВОС показывает, что на заводе по термическому уничтожению ТКО не планируется никакой дополнительной установки, предназначенной для отбора вторичного сырья и опасных компонентов ТКО, несмотря на то, что инициаторами данной деятельности для снижения протестных настроений неоднократно сообщалось населению о предварительной сортировке ТКО непосредственно на заводах. Единственный запланированный отбор вторичного сырья и опасных отходов планируется осуществлять через отдельный сбор вторичного сырья от населения. Однако, система отдельного сбора на территории Московской области планируется лишь в 13 пилотных населенных пунктах. Как это будет реализовано в Москве,

которая будет поставлять половину отходов для сжигания, в материалах ОВОС не сообщается.

Подобные действия органов местного самоуправления и инициатора хозяйственной деятельности по демонстративному игнорированию требований законодательства РФ, демонстрации населению, что его мнение ничего не значит, и по ущемлению прав граждан лишь усугубляют обоснованные протесты населения и создают напряженность сразу в нескольких субъектах Российской Федерации.

Несмотря на выделение земельных участков под строительство четырех МСЗ в Московской области и одного – в г. Казань, к настоящему времени ни Росприроднадзор, ни население не обладают необходимой информацией о детальных характеристиках планируемых к строительству мусоросжигательных заводов и убедительными доказательствами их безопасности для окружающей среды и здоровья граждан.

Крайне неудачно подобраны и сами земельные участки. В частности, в Воскресенском, Наро-Фоминском и Солнечногорском р-нах они расположены в плотнонаселенных рекреационных местностях, а в п. Тимохово Ногинского р-на - в месте расположения одного из крупнейших в Европе мусорных полигонов. Это вызывает обоснованные протесты населения при наличии множества малозаселенных местностей на чуть большем удалении от столичного мегаполиса и недостаточности убедительных аргументов невозможности расположения МСЗ на таких территориях.

В этих условиях социальную напряженность резко усиливает срыв либо несогласование по надуманным основаниям митингов против строительства мусоросжигательных заводов.

Так, согласованный органами местного самоуправления митинг (7 октября с.г. в п. Селятино Наро-Фоминского р-на) был отменен под

предлогом минирования здания школы, что не помешало провести в это же время на этой же площади соревнования по детскому картингу.



На фотографии - заместитель главы района В.Амелин и соревнования по детскому картингу вблизи оцепленной территории

Тремя днями ранее заместители главы района и поселка настойчиво требовали от организатора не проводить митинг, мотивируя это требование необходимостью устранения аварийной ситуации в электросети Дома культуры, которая возникнет в это время именно в этом месте, а также тем, что площадь перед ДК «является собственностью директора клуба и требуется его согласие на митинг». После жалобы организаторов на самоуправство должностных лиц в адрес заместителя наро-фоминского прокурора, последний признал, что митинг действительно официально согласован, но проводить его нельзя, поскольку на площади перед ДК расположена автопарковка, любые собрания на которой запрещены областным законом (что не мешает постоянно проводить там ярмарки, торжества и цирковые шоу)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/3235/>

Заявленный к проведению на 21 октября с.г. и согласованный полномочными органами в ПКиО «Сокольники» г. Москвы митинг против мусоросжигания и за отдельный сбор отходов, был отменен Департаментом региональной безопасности и противодействия коррупции г. Москвы под предлогом проведения другого митинга, на котором запланирован завоз и установка мини-подиума и использование мегафона. Письмом заместителя Мэра в Правительстве Москвы А.Н. Горбенко от 20 октября 2017 г. № 22-30-5880/7 в адрес Совета сообщается: «С учетом времени завоза и монтажа, а также демонтажа и вывоза оборудования в соответствии с установленным режимом движения автотранспорта в парке, организация другого мероприятия в период с 09.00 до 22.00 не представляется возможной». Надуманность оснований отказа подтверждается и тем, что заявка на второй митинг была подана уже после отказа в согласовании первого<sup>4</sup>.

Двумя неделями ранее вышеназванный департамент отказал активистам в проведении аналогичного митинга на одной из 9 разных площадей Москвы (где проводятся митинги) со ссылкой на невозможность одновременного проведения митингов в разных местах. Совет направил прокурору г. Москвы обращение по указанным нарушениям с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования.

10 августа с.г. в Администрацию Президента РФ передано обращение противников строительства мусоросжигательного завода в п. Тимохово Ногинского р-на Московской области с более чем 40 тыс. подписей жителей близлежащих населенных пунктов, которые требуют закрытия и рекультивации расположенного там одного из крупнейших в Европе мусорных полигонов.

---

<sup>4</sup> [https://vk.com/timohovostop?w=wall-149526259\\_690](https://vk.com/timohovostop?w=wall-149526259_690)

Несколько десятков одиночных пикетов противников строительства мусоросжигательного завода со сбором подписей состоялось летом и осенью с.г. в г. Казань.

Проблема цивилизованной утилизации отходов потребления может быть решена только при постоянном открытом и конструктивном диалоге органов власти с населением, неукоснительном соблюдении требований законодательства и обеспечении прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

#### **4. Рекомендации**

По результатам специального заседания Совета на тему: «Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления», состоявшегося в Москве 30 августа 2017 г., а также рабочих совещаний, проведенных в сентябре – октябре 2017 г, Советом были разработаны рекомендации и подготовлен перечень поручений органам власти разного уровня. Общий смысл поручений состоит в том, что принимая во внимание крайне медленную реализацию основных положений закона об отходах, необходимо в максимально краткие сроки привести создаваемые в субъектах Российской Федерации территориальные схемы обращения с отходами в соответствие с приоритетами госполитики в сфере обращения с отходами, а федеральным органам исполнительной власти создать правовые условия для ее реализации. Это потребует оперативного пересмотра или отказа от ряда принятых решений, а также введение ряда новых элементов регулирования и/или ограничений.

##### **1. Правительству РФ:**

- Безотлагательно принять исчерпывающие меры по скорейшему развитию в субъектах Российской Федерации системы раздельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам;

- Обеспечить повышение информированности жителей Российской Федерации по вопросу раздельного сбора отходов с помощью социальной рекламы, просветительских акций, СМИ, а также размещения адресов

существующих пунктов раздельного сбора отходов на сайтах профильных учреждений субъектов Российской Федерации в сети Интернет;

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих разработку и утверждение стратегического плана и дорожной карты общегосударственного уровня по реализации наиболее приоритетных способов обращения с отходами, согласно п.2 ст. 3 Закона об отходах. Таким планом может стать «Стратегия устойчивого потребления и развития циклической экономики в Российской Федерации»;

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих разработку комплекса мер, направленных на предотвращение образования отходов, снижение их образования и повторное использование, включая НИОКР в сфере поиска новых легкоперерабатываемых материалов, экономическое стимулирование отказа от трудноперерабатываемых материалов, экологическое просвещение и информирование населения;

- Перенаправить меры государственной поддержки от отрасли термического уничтожения отходов на создание инфраструктуры раздельного сбора отходов и развитие отрасли утилизации отходов, включая внесение изменений в устаревшие или некорректно разработанные нормативные правовые акты. Следует, в частности, отменить постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240 «Об использовании твёрдых бытовых отходов в качестве источников энергии» и распоряжений от 28 февраля 2017 г. №354-р, №355-р в связи с их противоречием п. 2 ст. 3 Закона об отходах;

- Исходя из приоритетов госполитики в области обращения с отходами внести изменения в распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2017 № 1589-р «Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых

запрещается», включив в перечень наиболее распространенные виды вторичных материальных ресурсов. Так, например, в существующем Перечне отсутствует запрет на захоронение одного из самых распространенных видов упаковки - полиэтилентерефталата (ПЭТ-бутылка), а именно код 4 34 181 01 51 5 «Лом и отходы изделий из полиэтилентерефталата незагрязненные» согласно Федеральному классификационному каталогу отходов, утвержденному приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 № 242;

- В связи с введением распоряжением Правительства РФ от 25 июля 2017 № 1589-р поэтапного запрета захоронения 182 видов отходов производства и потребления, ряд которых присутствует в составе ТКО, рассмотреть вопрос о повышении норматива утилизации для продукции и упаковки, в результате утраты потребительских свойств которых образуются данные отходы, до уровня, стимулирующего их вовлечение во вторичный оборот;

- Разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект закона, направленного на вывод из обращения на территории Российской Федерации одноразовых пластиковых пакетов. Одновременно с этим инициировать в Комиссии ЕАЭС разработку соответствующего технического регламента. В проекте закона предусмотреть наличие следующих основных положений:

- а) Запрет на производство одноразовых пластиковых пакетов.
- б) Для многоразовых пакетов установить критерии их признания таковыми (например, проведение обязательной сертификации их возможного многократного использования не менее 125 раз).
- в) Ввести обязательную плату за распространение одноразовых пластиковых пакетов предприятиями розничной торговли.
- г) Ввести правило обязательности сбора пришедших в негодность полиэтиленовых пакетов в местах их реализации и с обязательной

передачей на утилизацию с предоставлением документов о факте утилизации.

д) Установить предельный срок вступления закона в силу не более 3-х лет с момента принятия соответствующего закона.

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ разрабатывать территориальные схемы обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы, в электронном виде. В перспективе, территориальная схема должна стать доступной в любой момент времени информацией по всем разделам территориальной схемы для отслеживания текущего положения дел и своевременного реагирования для развития отрасли обращения с отходами;

- Дополнить требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, пунктом об обязательном наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- В целях исключения из Государственного реестра объектов размещения отходов объектов (ГРОРО), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду свыше установленных нормативов, разработать основания для проведения внеплановых проверок с целью выявления нарушений, исключения объекта из ГРОРО и последующего прекращения эксплуатации данного объекта;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих увеличение нормативов утилизации отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств;

- В рамках года Экологии и во исполнение поручения Президента РФ № Пр-140 (направленного на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающего

участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде), внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие освобождение от обложения НДС доходов физических лиц, полученных от реализации отдельно собранных отходов (вторичных материальных ресурсов: макулатуры, металлолома, пластика, стеклобоя и пр.).

- Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих обязательство импортеров и производителей товаров, в том числе упаковки, подавать отчетность о количестве товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в электронном виде с помощью программного обеспечения «Модуль природопользователя», подписанную электронной цифровой подписью;

- Рассмотреть вопрос закрепления обязанности для регионального оператора по заключению субконтрактов на более половины объемов рынка с другими компаниями, предотвратив тем самым монополизм региональных операторов;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих:

1) запрет приема для захоронения на полигонах жидких отходов, опасных отходов, которые в условиях полигона являются взрывчатыми, коррозионными, окисляемыми, высокоогнеопасными или огнеопасными, инфицированных отходов от медицинских или ветеринарных учреждений;

2) запрет смешивания отходов в целях выполнения критериев приема;

3) регламентацию понятия «циклические технологии»;

4) возложение на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязанностей по организации мероприятий в целях сокращения захоронения биологически разлагаемых отходов, включая меры по их утилизации: компостированию, производству биогаза и/или использованию в целях производства продукции.

- Проработать возможность передачи всех функций по обращению с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, единому государственному регулятору, например, Минприроды России;

- Обеспечить внесение изменений в законодательство, предусматривающее осуществление оценки и согласование территориальных схем обращения с отходами органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (контроль) в части обеспечения безопасности и достаточности размещения мест накопления отходов, а также соответствия объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов санитарно-эпидемиологическим требованиям;

- Выработать единые критерии оценки экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности размещения и эксплуатации объектов обращения с твердыми коммунальными отходами;

- В связи с отсутствием в настоящее время в законодательстве Российской Федерации понятия вторичных ресурсов, к продуктам, полученным в результате обработки отходов, применяются в полном объеме нормы законодательства об отходах, что препятствует их полноценному вовлечению в хозяйственный оборот. Для снятия данных ограничений в законодательство, регулирующее сферу обращения с отходами, целесообразно ввести понятие «вторичных материальных ресурсов»;

- Разработать и утвердить соответствующие нормативно-правовые акты, вводящие преференции для товаров и услуг, полученных с

использованием вторичных материальных ресурсов. В качестве такой поддержки можно рассмотреть формирование устойчивого спроса на продукцию, содержащую вторичные ресурсы, без применения механизма прямого субсидирования. В частности, возможно формирование устойчивого спроса на продукцию, изготовленную из вторичного сырья, за счет обеспечения приоритета для такой продукции за счет муниципальных и государственных заказов;

- Разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект закона о введении залоговой стоимости на тару и упаковку<sup>5</sup>.

- Обеспечить разработку и выполнение программ мероприятий, направленных на аккумуляцию не востребуемых продуктов питания, пригодных для употребления в пищу и передачу их нуждающимся. Создание благоприятных условий для возникновения и функционирования продовольственных банков. Внести соответствующие поправки в нормативно-правовые акты о запрете на захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных для употребления в пищу.

- Разработать алгоритм размещения мусоросортировочных, мусороперерабатывающих и иных имеющих отношение к утилизации мусора производств, предусматривающий для жителей прилегающих территорий и иных территорий, затронутых размещаемым объектом, опережающие меры развития территории и благоустройства, компенсационные меры в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, стимулирующие интерес жителей к развитию производств;

---

<sup>5</sup> Введение залога выполняет несколько важных функций: потребитель покупает необходимый товар, а не его упаковку; возврат упаковки в полезный оборот может составлять до 95% (по опыту многих стран Евросоюза, в частности); сохранение собственности на упаковку за ее производителем стимулирует производство качественной, легко перерабатываемой упаковки.

## **2. Совету при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным государственным проектам:**

- Рекомендовать приостановить реализацию проекта «Чистая страна» в части строительства объектов по термическому обезвреживанию ТКО и инициировать внесение в него поправок с учетом прогнозов образования ТКО и морфологического состава ТКО, поступающих на термическое обезвреживание после реализации более приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами.

## **3. Минприроды России, Минстрою России, ФАС России, Роспотребнадзору, руководству субъектов Российской Федерации:**

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации мероприятий по предотвращению образования отходов, а также целевых показателей и мер по снижению образования отходов;

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации целевых показателей по развитию отдельного сбора основных видов отходов (макулатура, полимеры, стеклотара, металлы), а именно:

1) доля контейнерных площадок, охваченных инфраструктурой отдельного сбора отходов с круглосуточным доступом (в динамике по годам с перспективой охвата всех контейнерных площадок для сбора ТКО региона);

2) виды отдельно собираемого вторсырья;

3) количество отбираемого вторсырья с помощью отдельного сбора отходов.

- В рамках своих полномочий обеспечить внесение изменений в территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами субъектов Российской Федерации, для

приведения их в соответствие с приоритетами государственной политики Российской Федерации в сфере обращения с отходами;

- Принять меры по развитию в субъектах Российской Федерации системы раздельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам;

- Установить предельный тариф на оказание коммунальной услуги по обращению с ТКО, позволяющий населению сокращать свои расходы на вывоз смешанных отходов для захоронения, отдавая предпочтение раздельному сбору отходов, направляемых на утилизацию (использование);

- Разработать и представить в Правительство РФ комплекс мер, направленных на ограничение оборота на территории РФ одноразовой тары и упаковки, а также по регулированию сферы обращения с трудноперерабатываемыми композитными материалами (упаковка, состоящая из разнородных материалов);

- Разработать систему сбора экологических платежей в рамках реализации РОП, позволяющую аккумулировать и расходовать средства целевым образом во избежание субсидирования менее приоритетных направлений обращения с отходами за счет более приоритетных.

- Сформировать предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающие гармонизацию законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях выработки единых подходов к классификации отходов:

а) внести изменения в Закон об отходах, предусматривающие определение класса опасности отхода в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека;

б) предусмотреть в статье 4.1 Закона об отходах, что отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, что позволит выработать единые подходы к классификации отходов по принципу «один нормативный акт – одна классификация»;

в) разработать межведомственный нормативный правовой акт, предусматривающий установление критериев оценки класса опасности отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

#### **4. Органам исполнительной власти субъектов РФ:**

- Правительству Московской области и Правительству Республики Татарстан привести территориальные схемы обращения с отходами в соответствие с приоритетами государственной политики по обращению с отходами и на основании уточненных целевых показателей пересмотреть решение о необходимости реализации проектов по строительству заводов термического обезвреживания твердых коммунальных отходов (МСЗ);

- Для актуализации и дополнения информации, содержащейся в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, провести работу по их корректировке с учетом

выявленных недостатков и полученных замечаний и приведению в соответствие с приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами в Российской Федерации согласно п.2 ст.3 федерального закона №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

- Разработать альтернативные проекты с развитием инфраструктуры для РСО и строительством мощностей вторичной переработки отходов в полезную продукцию в соответствии с действующими приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами, установив целевые показатели в динамике по годам и определив мероприятия по предотвращению образования отходов.

**5. Предложить Президенту РФ включить в Рейтинг эффективности деятельности губернаторов следующие показатели:**

- по осуществлению населением в соответствующем субъекте Российской Федерации раздельного сбора отходов потребления;

- по обеспечению минимально допустимого уровня сбора и промышленной переработки вторичного сырья;

- по реализации проектов и программ устойчивого развития;

- по ликвидации очагов накопленного экологического ущерба;

- по формированию современной инфраструктуры в сфере обращения с отходами производства и потребления.

**6. Председателю Государственной Думы ФС РФ:**

- Для реализации мер, предусмотренных в рамках проведения года Экологии, рекомендовать внести в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы ФС РФ на период осенней сессии 2017 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, и обеспечить рассмотрение, законопроекта № 1039273-6 «О внесении изменений в статью 217 части

второй Налогового кодекса Российской Федерации» (об освобождении от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации бытовой макулатуры), направленного на стимулирование деятельности по переработке отходов производства и потребления и предусматривающее участие малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде

#### **7. Правительству РФ, Минприроды России:**

- проработать совместно с Советом вопрос о создании государственно-общественной системы мониторинга ситуации с образованием и утилизацией отходов, включая сбор показателей состояния почвы, воды и воздуха рядом со свалками и полигонами ТКО, а также предприятиями по термическому обезвреживанию отходов.

#### **8. Главам субъектов Российской Федерации**

- рекомендовать проведение в средствах массовой информации и информационно-коммуникационной сети Интернет постоянной разъяснительной работы о мерах, проводимых субъектом Российской Федерации по реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, о существующей системе раздельного сбора ТКО в регионе и о его преимуществах.