

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ

© 2021 Карлина А.А.¹, Рахматова Д.С.²

¹Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

²Департамент городского хозяйства и экологии Администрации г. о. Самара

В статье проводится обзор нормативно-правовых актов, связанных с обращением с твердыми коммунальными отходами, как механизма решения экологических проблем и улучшения экологической и экономической обстановки, а также анализ сложившейся на данный момент ситуации после введения новых законопроектов, относящихся к «мусорной реформе» в России.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, региональный оператор, охрана окружающей среды, обращение с отходами, утилизация.

В последнее время актуальность связанной с отходами производства и потребления деятельности как практики рационального использования вторичного сырья набирает обороты и подкреплена проблемами охраны окружающей среды, а также экономической целесообразностью. Процессы переработки мусора на крупных производствах давно отрегулированы на законодательном уровне, достаточно многие предприятия страны стремятся применять наилучшие доступные технологии в целях устранения или уменьшения негативного воздействия на окружающую среду. Однако следует учесть и не меньший вклад в загрязнение окружающей среды, причиненный населением. К примеру, в Самарской области норматив образования твердых коммунальных отходов с одного человека составляет 2,44 м³/год [9]. По данным министерства экономического развития и инвестиций Самарской области на 2020 год, в регионе проживает 3179,5 тыс. человек. Таким образом, только от населения на территории Самарской области образуется около 7,8 млн м³ мусора, который в большинстве своем захороняется на санкционированных полигонах. Для того чтобы регулировать процесс обращения с отходами, образованными в жилых домах и объектах общественного назначения, в том числе ликвидировать несанкционированные свалки, разгрузить полигоны мусора, построить современные

мусоросортировочные станции, не так давно в России произошла «мусорная реформа».

Датой запуска нового режима обращения с отходами было обозначено 1 января 2019 года. На этот момент каждый субъект РФ был обязан переключиться на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами. В соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами в данной системе на территории субъекта за сбор, обработку, транспортирование, обезвреживание, утилизацию и захоронение отвечает региональный оператор по обращению с ТКО [2]. Согласно ст. 29.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) до 1 мая 2018 года регионами должны быть оформлены соглашения с региональными операторами, которых отобрали на конкурсной основе, и направлены до 1 июля 2018 года в орган регулирования планы об установке на территории данного региона единого тарифа на услугу регионального оператора.

В свою очередь, региональными операторами должны быть заключены договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками таких отходов в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156. Вторая сторона данного договора оплачивает услуги по цене соответствующей в пределах утвер-

жденного единого тарифа услуге регионального оператора.

В Жилищном кодексе добавляется пункт платы за коммунальные услуги, которые оказываются в многоквартирном доме, соответственно, услуги, связанные с обращением с коммунальными отходами, становятся коммунальными [3]. Ранее в плату за содержание жилого помещения уже были включены платежи за вывоз мусора, образующегося в результате жизнедеятельности собственников многоквартирных домов. Сумма данной платы различается в каждом регионе в соответствии с установленным тарифом. В Самарской области такой тариф регламентирует министерство энергетики и ЖКХ Самарской области приказом № 846 от 18.12.2018 г.

Таким образом, к 2019 году в каждом регионе назначено единоличное обеспечивающее на определенной территории всю цепочку обращения с твердыми коммунальными отходами лицо – региональный оператор, который взимает плату за оказанные услуги как с физических, так и с юридических лиц. В Самарской области в 2018 году региональным оператором назначено ООО «Экострой-ресурс».

Как показала практика, Россия оказалась не готова к резкой перестройке «мусорной системы», что подтверждают многочисленные протесты со стороны населения большинства регионов, а также критика научного сообщества в адрес законодательной власти. По причине отсутствия налаженной инфраструктуры и недостатка качественного и своевременного управления переходом на новую концепцию вывоза отходов, в новогодние праздники 2019 года на улицах городов можно было наблюдать переполненные контейнеры (Самара не исключение). Ситуация не изменилась и после окончания праздников: вплоть до начала весны количество обращений граждан на эту тему (в адрес и регионального оператора, и местных и региональных властей, и управляющих компаний) росло в той же пропорции, как и количество неблагополучных контейнерных площадок в антисанитарном состоянии. При этом уже в январе-феврале и физические, и юридические лица получали квитанции об оплате вывоза ТКО.

Проблемы, не позволяющие мусорной реформе действительно улучшать экологическую обстановку в стране, кроются и в нормативно-правовой базе, которая, к примеру, не регламентирует обязательным раздельное накопление мусора, но в то же время приравнивает процесс сжигания твердых коммунальных отходов к их утилизации. Для полного понимания всего спектра деятельности, связанной с мусором, следует разобраться, что скрывается под термином «обращение с отходами».

Понятие «обращение с отходами» включает в себя деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов [1], то есть все манипуляции с мусором от момента его образования. Понятие твердых коммунальных отходов появилось относительно недавно и подразумевает образующийся в процессе жизнедеятельности населения в жилых помещениях мусор, а также товары, которые потеряли в процессе их эксплуатации населением для удовлетворения бытовых и личных нужд потребительские свойства. Также в понятие твердых коммунальных отходов входят отходы, образованные на каком-либо предприятии, похожие по составу на мусор, образующийся в жилых помещениях простыми жителями. Таким образом, на законодательном уровне проводится четкое разделение мусора на две категории: твердые коммунальные отходы и отходы производства и потребления. Однако экологи предлагают развести понятия ТКО и вторичные ресурсы, потому что стекло, макулатура, бумага, текстиль, металл и пластик (вторсырье) необходимо запретить захоронять на полигонах вперемишку со всем мусором и направлять исключительно на утилизацию. В данном перечне можно провести аналогию с упаковкой товаров, за которую производители этой продукции или непосредственно самой упаковки обязаны платить экологический сбор либо утилизировать ее самостоятельно [1].

Процесс обращения с отходами многофункционален и относится к деятельности, подлежащей лицензированию. Об этом свидетельствует п. 30 ст. 12 Федерального закона № 99-ФЗ от 04.05.2011 «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также

ст. 9 Закона № 89-ФЗ. Кроме того, существуют требования к лицам, которые допущены к обращению с отходами I - IV классов опасности (ст. 15 Закона № 89-ФЗ).

Если рассматривать отдельно каждый пункт процесса обращения с отходами, то самым запутанным является сбор отходов. Этот процесс подразумевает прием отходов в целях их дальнейшей переработки или размещения имеющим лицензию на данный вид деятельности лицом. Очень часто сбор мусора путают с его накоплением (складированием), что в корне неверно. Накопление отходов во внешних условиях происходит на специально установленных контейнерных площадках, отвечающих требованиям Постановления Правительства РФ от 31.08.2018 № 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра». Стоит отметить пункт 2 ст. 13.4 Закона № 89-ФЗ, согласно которому накопление отходов может производиться методом их раздельного складирования по видам и группам [1], то есть раздельное накопление на уровне федерального закона является необязательным.

Примечательно, что если раньше в Самаре ответственность за состояние контейнерных площадок была полностью возложена на органы местного самоуправления, которые регулировали вопрос с управляющими компаниями, обслуживающими контейнерные площадки, то с 2019 года органы местного самоуправления городского округа Самара лишь принимают участие в организации деятельности, связанной с коммунальным мусором [4]. Обслуживание контейнерных площадок в настоящее время лежит на региональном операторе. Органы местного самоуправления должны разработать схемы размещения площадок накопления коммунальных отходов и вести их реестр.

Процесс сбора отходов более сложен, поскольку для осуществления данной деятельности необходимо иметь лицензию [5]. Предприятие принимает отходы в собственность, несет в дальнейшем ответственность за их дальнейшую судьбу – будет мусор утилизирован, пройдет процесс обезвреживания или отправится на полигон.

Транспортирование мусора, казалось бы, самый простой и понятный процесс в цепочке обращения с отходами, также имеет свои условия для выполнения деятельности. Транспортное средство должно быть специально оборудовано и обеспечено специальными знаками, а водитель такой машины должен следовать требованиям безопасности к перевозке отходов. Помимо документов, обозначающих количество перевозимых отходов, цели и места назначения их транспортирования, у водителя должны быть с собой паспорта опасных отходов, перевозимых в текущий момент.

Обработка, утилизация и обезвреживание – эти процессы в системе обращения с ТКО в России встречаются не часто и, на первый взгляд, кажутся схожими по своему определению. Однако обработка – это подготовительная стадия перед утилизацией мусора, в том числе его сортировка, разборка и очистка. К примеру, для того чтобы переработать использованную пластиковую бутылку, во-первых, необходимо ее отсортировать, выделить из большого количества различного мусора. Конечно, намного облегчает задачу раздельное накопление, однако на законодательном уровне данный процесс носит рекомендательный характер. Во-вторых, с точки зрения технологических требований утрачивая потребительские свойства пластиковая бутылка должна быть чистой, без остатков содержимого, что редко соответствует действительности.

Сортировка мусора начинается на этапе его сбора гражданами у себя дома – так показывает практика европейских стран, где с детства люди приучены к отделению по видам отходов и имеют возможность разделять бумагу, полиэтилен и пластик в своих квартирах. Например, в Швеции мусор считается по фактическому количеству: чем меньше человек отправит в урну мусора, тем меньше заплатит. Еще шведы могут вернуть деньги, оплаченные за залоговую стоимость упаковки при покупке продукта, при условии сдачи упаковки на утилизацию. Примечательно, что эти залоговые деньги не будут являться доходом [10]. В России же, даже получив один рубль за сданную в утилизацию бутылку, человек обязан заплатить подоходный налог, потому что российское налоговое за-

конодательство утверждает, что человек эту бутылку продал с целью обогащения. По этой причине в нашей стране система поощрения раздельного сбора мусора затруднена.

Между утилизацией и обезвреживанием есть существенная разница. Обезвреживание отходов – это понижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, сокращение массы отходов, но не повторное использование. Основными процессами обезвреживания мусора является сжигание и пиролиз (разложение с помощью высокой температуры). Например, ртутные люминесцентные лампы, являющиеся чрезвычайно опасными отходами I класса опасности, подвергаются обезвреживанию, в ходе которого извлекается главный опасный компонент – ртуть. Утилизация – это использование отходов для производства чего-либо (товаров, услуг, выполнения работ), включая повторное потребление отходов как по прямому назначению (рециклинг), так и их возврат в производственный цикл после положенной подготовки (регенерация) [1]. Этот процесс идеальный, с точки зрения охраны окружающей среды, позволяет сэкономить на сырье, но в то же время является очень дорогостоящим.

Несколько лет назад в природоохранном законодательстве было внесено такое понятие как, «расширенная ответственность производителя», сутью которой является стимуляция переработки производителями упаковки своих товаров. Либо утилизируйте, либо платите экологический сбор – средства для обеспечения раздельного накопления и сбора, а также транспортировки отходов. Однако в большинстве случаев производителю проще заплатить ставку экосбора, которая несопоставима действительным затратам при создании инфраструктуры, связанной с раздельным накоплением. Для сборки, транспортировки и отсортировки картонной упаковки из-под сока необходимо пять рублей за килограмм, в то время как изготовитель этих соков может заплатить четыре рубля в бюджет и не беспокоиться, будет этот мусор утилизирован или захоронен на свалке.

Федеральным законом от 27.12.2019 № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Закон

№ 89-ФЗ о том, что сжигание, связанное с использованием твердых коммунальных отходов как возобновляемого источника энергии, не считается обезвреживанием, а является утилизацией, если из отходов будут извлечены полезные компоненты [8]. Другими словами, сжигание (процесс, относящийся по своей технологии к обезвреживанию) твердых коммунальных отходов приравнивают к понятию утилизации, что вызывает отрицательную реакцию у экологического научного сообщества. Сжигание мусора, конечно, освобождает большое количество земельных участков на полигонах, но усугубит проблемы загрязнения атмосферного воздуха.

К сожалению, на данный момент в России основная часть мусора, в том числе и ТКО, отправляется на размещение, а именно на захоронение на специализированных полигонах. Требования к местам размещения мусора были обозначены в СП 2.1.7.1038-01: гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. В 2018 году Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ сообщило об утверждении нового свода правил «Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация», который в феврале 2018 года зарегистрировало Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) [7]. Какими бы ни были ужесточенными условия функционирования полигонов, следует понимать, что подлежащие размещению мусора территории – это «законные» свалки. В современном прогрессивном мире захоронение отходов уже давно стало неактуальным способом избавления от отходов. К сожалению, Россия только в начале пути отказа от размещения мусора, способного пройти процесс переработки.

На основании изложенного обзора нормативно-правовой базы, связанной с управлением процессом обращения с твердыми коммунальными отходами, можно сделать вывод о том, что задуманная «мусорная реформа», по своей идее направленная на повышение качества экологической обстановки, в частности, на существенную смену устройства обработки и утилизации коммунальных отходов, сдерживается не только по

причине резкого преобразования неподготовленной к этому системы обращения с отходами, но и в связи с проблемами в природоохранном законодательстве. Закрепление мусоросжигания как вида утилизации в главном нормативно-правовом акте, связанном с обращением с отходами, обесценивает всю экологическую политику, потому что в таком случае окружающей среде угрожает бесконтрольный выпуск вредных загрязняющих веществ в атмосферу, учитывая огромные объемы ТКО [6, 10, 11].

Кроме того, все последние изменения в законодательстве по-прежнему игнорируют стимуляцию раздельного накопления мусора, а появившееся понятие «твердые коммунальные отходы» включает в себя больше, чем должно было бы. Макулатуру, пластик, стекло, бумагу, металл и текстиль следовало бы утилизировать и целесообразнее запретить захоронять на полигонах вместе с остальным мусором.

Следующим пробелом в нормативно-правовой базе новой системы обращения с

коммунальными отходами является отсутствие материальной мотивации у населения. Даже если человек будет сортировать мусор в своем доме, поощрение в виде пониженного тарифа за вывоз отходов или оплатой по количеству смешанного мусора для него не будет. Если человек решит сам сдать мусор на переработку, то полученные за это деньги согласно налоговому законодательству считаются доходом или прибылью. У людей нет экономической заинтересованности раздельно накапливать отходы.

На сегодняшний день закон не налаживает функционирование игроков на поле обращения с отходами, а делает его еще более неопределенным. В Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе начало «мусорной реформы» еще только предстоит в 2022 году, и городам федерального значения необходимо «подстелить соломку» на будущее, имея реальное представление о ее промежуточных результатах в других регионах.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
2. Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 483-ФЗ «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ.
4. Закон Самарской области № 74-ГД от 06.07.2015 «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов».
5. Федеральный закон № 99-ФЗ от 04.05.2011 «О лицензировании отдельных видов деятельности».
6. Постановление Правительства РФ от 31.08.2018 № 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра».
7. Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области № 804 от 19.12.2016 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Самарской области».
8. Федеральный закон от 27.12.2019 № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
9. СП 320.1325800.2017 Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация.
10. Карлина А.А., Рахматова Д.С. Реализация муниципальных программ в сфере охраны окружающей среды на территории городского округа Самара// Вестник Международного института рынка. - 2019 - №1. - С.76-81.
11. Кузнецова О.В. Проблема твердых коммунальных отходов на территории Самарской области// Вестник Международного института рынка. 2018 № 2. С.31-35.

REGULATORY FRAMEWORK FOR MANAGING THE PROCESS OF SOLID MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT

© 2020 A.A. Karlina¹, D.S. Rakhmatova²

¹Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

²Department of Municipal Economy and Ecology
of the Administration of Samara City District

The article provides an overview of legal acts related to the management of municipal solid waste as a mechanism for solving environmental problems and improving the environmental and economic situation, as well as an analysis of the current situation after the introduction of new bills related to garbage reform in Russia.

Keywords: municipal solid waste, regional operator, environmental protection, waste management, recycling.