

© Дмитрий Владимирович Мальченко

канд. экон. наук,

заместитель директора МУП г. Владимира «ГУК»

ОТХОДЫ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ – ВЧЕРА, СЕГОДНЯ И ЗАВТРА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Production and consumption waste - yesterday, today and tomorrow in the Russian Federation.

Аннотация: статья посвящена анализу хода реализации Федерального закона от 24.06.1998 года № 89 «Об отходах производства и потребления» и принятых в последующие годы нормативно-правовых документов, предложениям по реализации национального проекта «Экология», рассмотрению источников финансирования работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Annotation: The article is devoted to the analysis of the implementation of Federal law No. 89 of 24.06.1998 "On production and consumption waste" and regulatory documents adopted in subsequent years, proposals for the implementation of the national project "Ecology", consideration of sources of financing for the work of regional operators on solid municipal waste management.

Ключевые слова: экологическая безопасность, программы, реформирование, коммунальная, раздельный сбор, нормативы, финансирование, контроль, стимулирование.

Keywords: environmental safety, programs, reform, communal, separate collection, regulations, financing, control, incentives.

Вопросы, касающиеся заботы о здоровье человека, экологической безопасности, охраны окружающей среды и природных ресурсов, в последнее десятилетие находятся в центре внимания не только государства и общественности, но и научного сообщества. В Конституции РФ целый ряд статей посвящены экологическим вопросам, и избиратели России 01.07.2020 года, голосуя за поправки к ней, внесли в некоторые статьи замечания и дополнения.

Статья 9 Конституции РФ - об охране земель и других природных ресурсов.

Статья 36 Конституции РФ - допускает свободное владение землей, если это не несет ей вреда.

Статья 41 Конституции РФ - поощряет деятельность по экологическому и санитарно-эпидемиологическому направлениям.

Статья 42 Конституции РФ - каждый имеет право на благоприятную среду, на возмещение вреда здоровью.

Статья 71 Конституции РФ - закрепляет основы федеральной экономики, а также защиту воздушного пространства, моря, континентального шельфа.

Статья 72 Конституции РФ - устанавливает совместное ведение с субъектами РФ природопользования, охрану окружающей среды и экологической безопасности.

В настоящее время организация работы по переработке и захоронению твердых бытовых отходов вызывает недовольство граждан, руководителей предприятий и учреждений.

Принятые в предыдущие годы нормативно-правовые документы ситуацию в целом не изменили. Еще Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 14.08.2013 года № 298 была утверждена «Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ».

Необъяснимо для населения и юридических лиц затянулся процесс реализации положений Федерального закона от 24.06.1998 года № 89 «Об отходах производства и потребления» в части проведения аукционов по региональным операторам.

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года были утверждены еще Президентом РФ в 2012 году (от 30.04.2012 года).

В соответствии с ФЗ-458 от 29.12.2014 года и ФЗ-404 от 14.12.2015 года субъекты РФ обязывались до 1 января 2017 года разработать, согласовать и утвердить территориальные схемы и региональные программы обращения с отходами, а также организовать работу по обращению с ТКО через институт региональных операторов.

Затем 28.12.2016 года принят ФЗ-486, в соответствии с которым устанавливались этапы перехода на новую систему обращения с ТКО уже до 01.01.2019 года, так как часть субъектов РФ ранее не выполнили поставленную задачу.

Анализируя эти вопросы, можно сделать выводы:

- после ликвидации системы заготовки и переработки «вторичного сырья», функционирующей еще в СССР, в России не была создана новая система по работе с ТК отходами;
- полномочия по организации обращений с ТКО были переданы в 2004 году от субъектов РФ органам местного самоуправления, не располагающим необходимыми для решения задач подобного рода ресурсами;
- недостаточное финансирование, сложности решения межмуниципальных задач по ТКО, привлечение необходимых инвестиций не позволили создать и развить эту инфраструктуру.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что для реализации стратегии развития промышленности по обработке, утилизации ТКО на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 года № 84-р, требуются:

1. Донастройки взаимодействия региональных операторов и субъектов РФ по организации инвестиционного процесса и привлечению капитальных вложений в сферу утилизации и глубокой переработки ТКО.

2. Бесперебойная работа региональных операторов в условиях действия эпидемии (распространение коронавируса) и исключение банкротства.

Для частичного решения этой задачи Правительством РФ 09.04.2020 года за № 473 принято постановление «Об утверждении правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из резервного бюджета субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по финансовому обеспечению расходов, связанных с обеспечением работы региональных операторов по обработке с ТБО, обеспечению достижения целей и результатов федерального проекта "Комплексная система обращения с ТКО" национального проекта "Экология"».

Однако этой меры недостаточно, так как объем трансфертов не может превышать 20 % расчетной необходимой валовой выручки регионального оператора за три месяца.

Сегодня в субъектах РФ установлены нормативы накопления ТКО. В то же время они различаются по формам исходных данных:

- в одних из расчета на одного человека;
- в других на квадратный метр;
- в третьих учитываются оба варианта.

Существуют также варианты по нормам накопления, как единой для всей территории, так и для каждого города, включая небольшие муниципальные районы.

Утвержденные нормативы по накоплению ТКО по субъектам РФ сильно различны и вызывают вопросы по определению размера платежей за услугу по обращению с ТКО, для населения и юридических лиц.

По Владимирской области и городу Владимиру эти вопросы обсуждались 11.10.2019 года и 11.02.2020 года на заседаниях городской и областной Общественных палат с высказыванием ряда замечаний по начальному этапу работы регионального оператора и предложений по организации его дальнейшей работы (проведению конкурса по операторам, информированию

населения и юридических лиц, отдельному сбору ТКО, стимулированию граждан, проверке регистрации граждан в жилом секторе).

В администрации города Владимира создана на постоянной основе рабочая группа по работе с ТКО из числа специалистов и представителей общественности.

В соответствии со статьей 21 ФЗ № 212 от 21.07.2014 года «Об общественном контроле в РФ» и постановлением Правительства РФ об общественном контроле в сфере ЖКХ для осуществления действенной работы комиссии было бы целесообразным при общественных палатах создать группы (комиссии) из числа общественных инспекторов по контролю за ходом реализации Федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» и в целом национального проекта «Экология». В состав группы (комиссии), как вариант, можно предложить 7-9 внештатных общественных инспекторов, имеющих соответствующее образование и опыт работы, рекомендованных органами местного самоуправления и общественными организациями сферы ЖКХ.

Рассмотрим и проанализируем некоторые показатели паспорта национального проекта «Экология», утвержденные Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 года № 16).

Объем финансового обеспечения на 2019-2024 гг. показан на рисунке 1 (млрд. руб.)

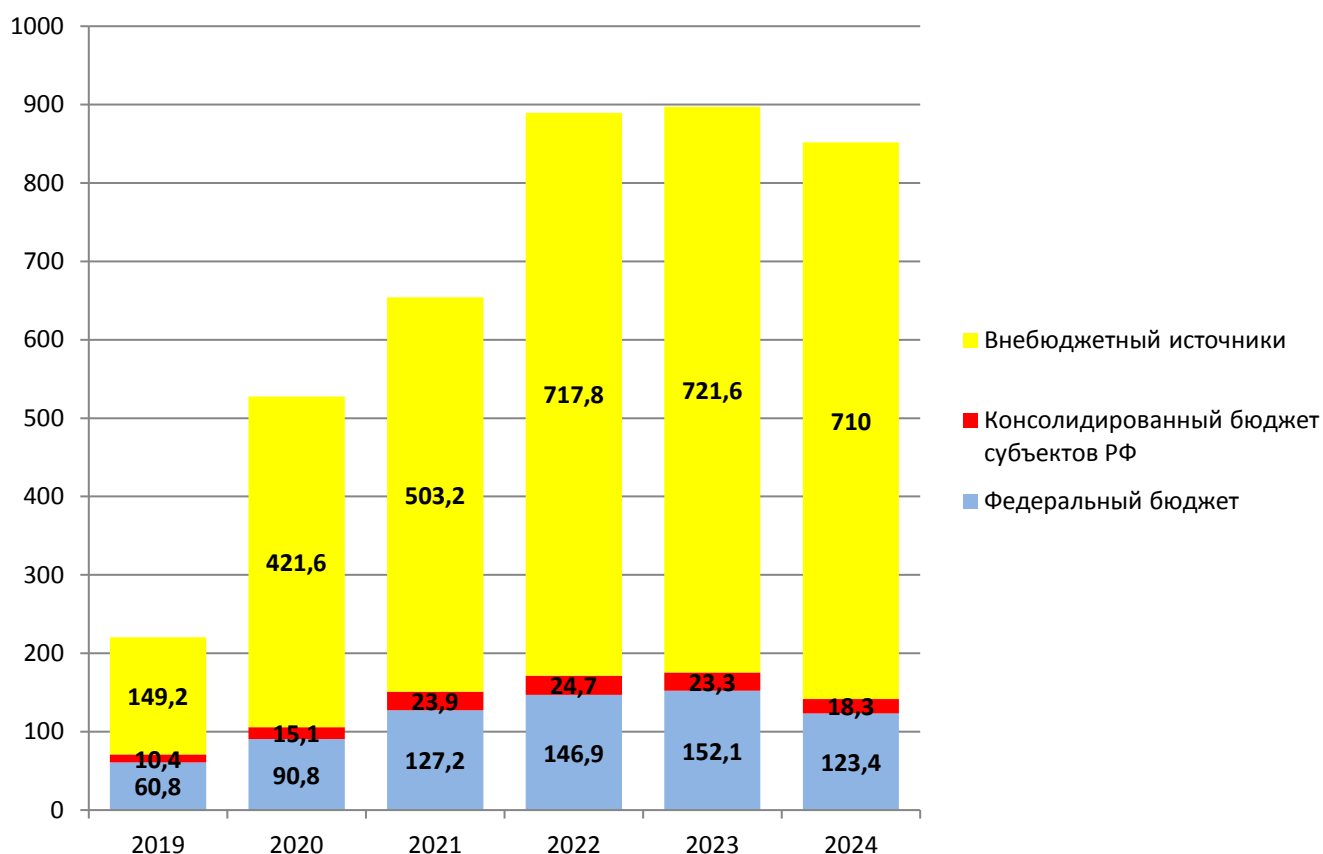


Рис. 1. Объем финансового обеспечения НП «Экология» на 2019-2024 гг., млрд. руб.

Анализ показывает, что средства федерального бюджета по НП «Экология» на 2019-2024 гг. составляют всего 17,4 %.

К 31.09.2020 года должна быть модернизирована единая государственная система учета отходов в части дополнения функционалом по обращению с ТКО и планируемых к строительству объектов по обработке ТКО во всех субъектах РФ.

Однако по линии Росстата пока не установлены формы и сроки отчетности для предприятий и организаций по работе с отходами.

По заявлению Президента РФ (материалы пресс-конференции от 20.12.2018 года), ежегодно в стране образуется порядка 70 миллионов тонн мусора и до 2024 года в стране должно быть построено как минимум 200 перерабатывающих заводов. Государство в лице регионов, затем муниципалитетов должно создавать условия раздельного сбора мусора и последующей утилизации.

По состоянию на 1 января 2018 года в границах городов зафиксирована 191 несанкционированная свалка, подлежащая ликвидации до 2024 года. Динамика ликвидации свалок показана на рисунке 2.

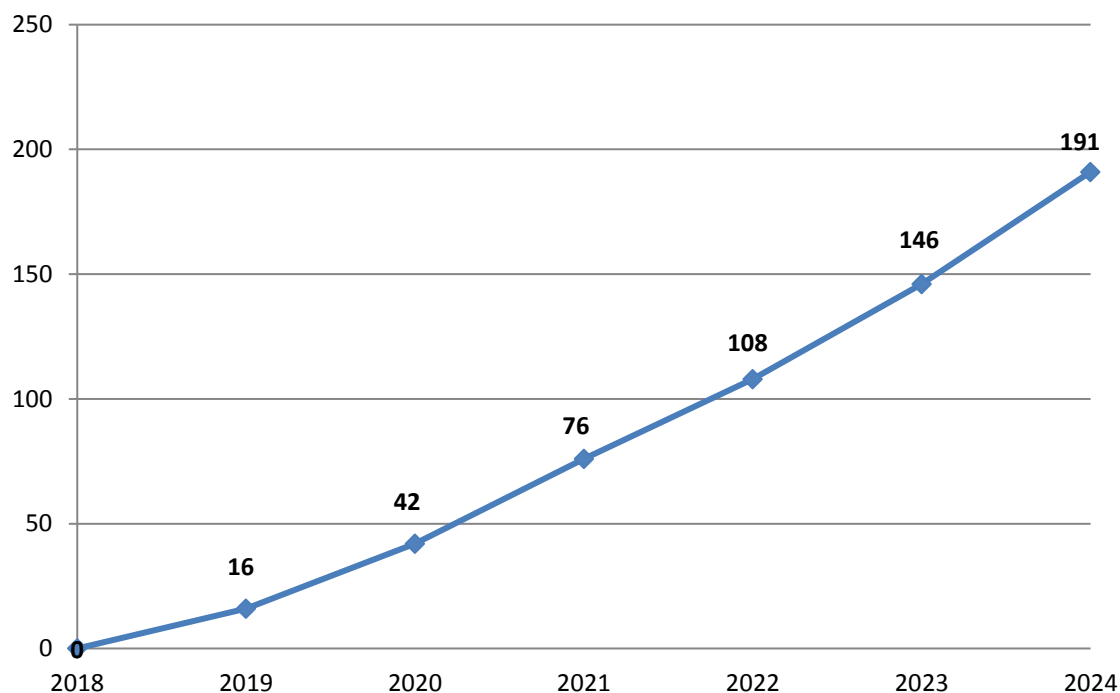


Рис. 2. График динамики ликвидации свалок

Запланированное увеличение доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме ТКО (%) с 2018 по 2024 год, показано на рисунке 3.

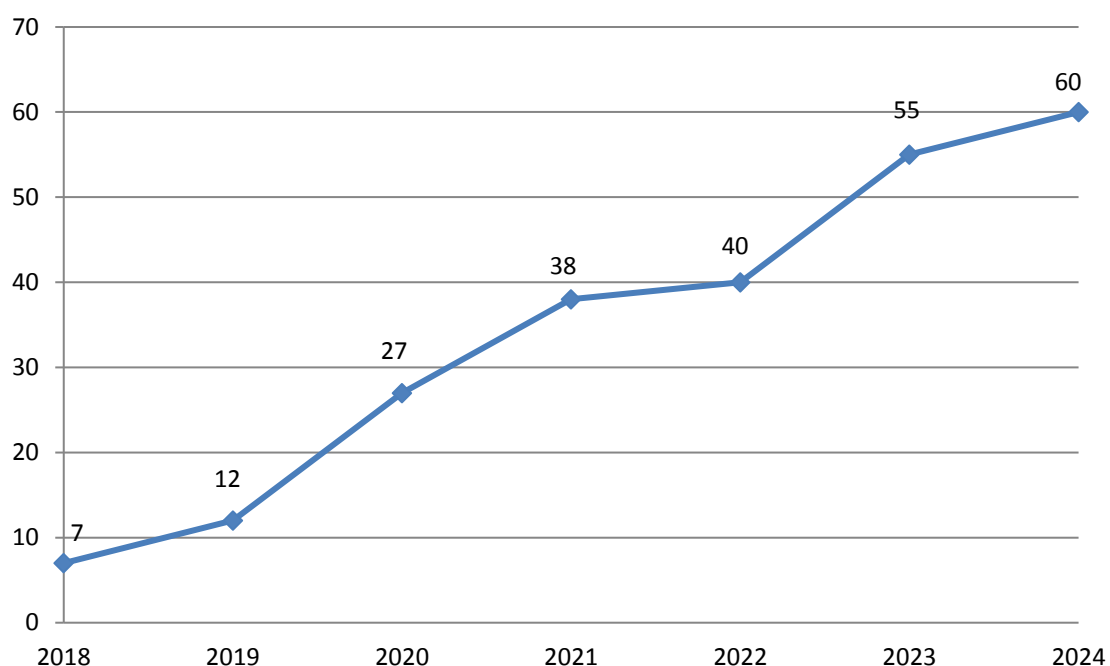


Рис. 3. Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме ТКО 2018-2024 гг. (%)

Данные по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей (млн. тонн) по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО и ликвидации несанкционированных свалок (в единицах) показаны на рисунках 4 и 5.

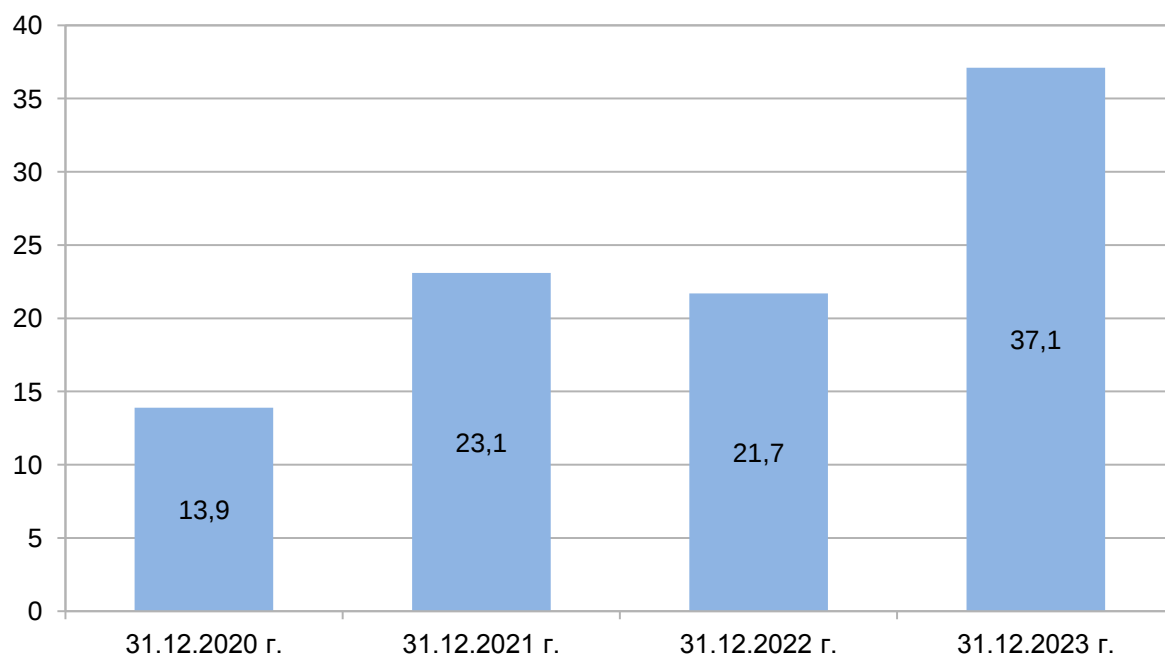


Рис. 4. Ввод в промышленную эксплуатацию мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО, млн. тонн

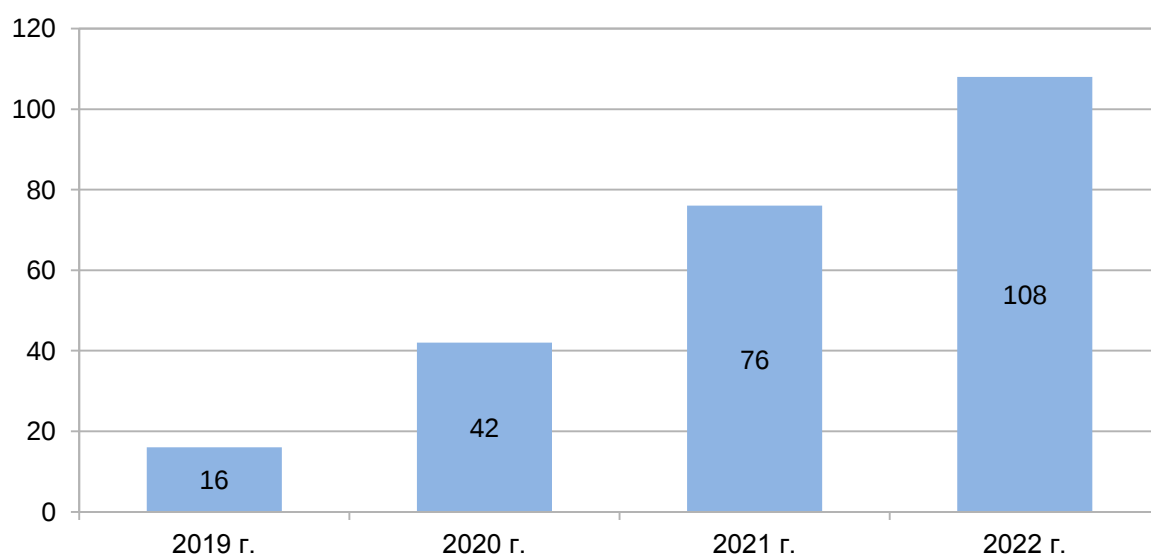


Рис. 5. Ликвидация несанкционированных свалок, единиц

На рисунке 6 показано общее финансирование федерального проекта «Комплекс системы обращения с ТКО на 2019-2024 гг.» (всего 296233,8 млн. рублей).

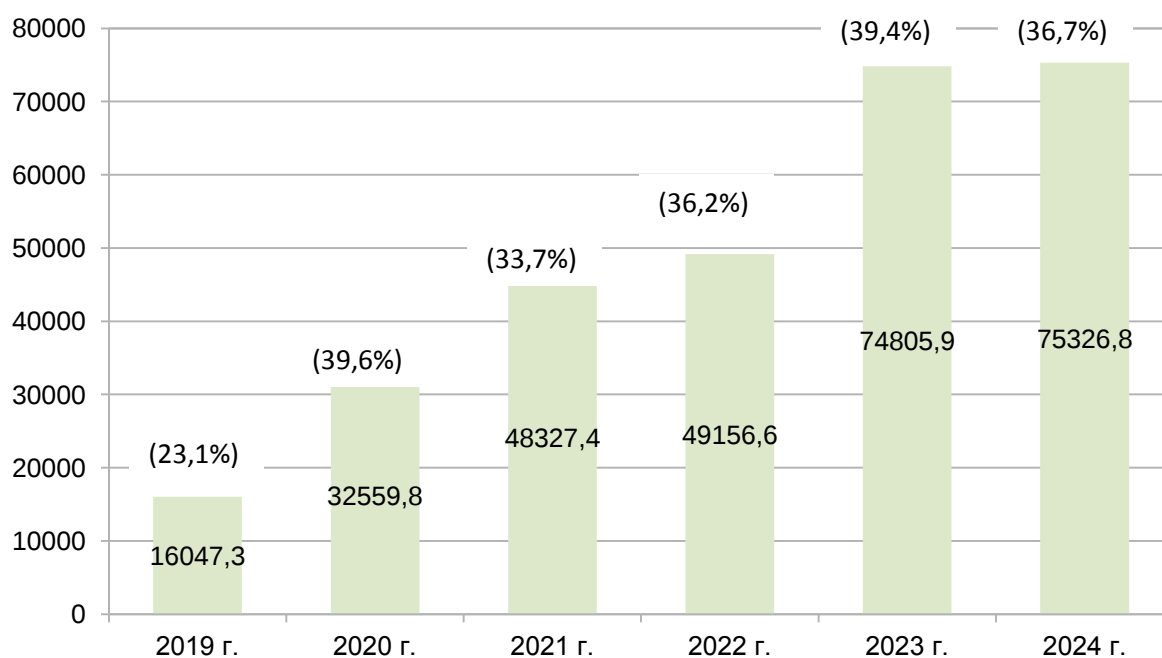


Рис. 6. Общее финансирование федерального проекта «Комплекс системы обращения с ТКО на 2019-2024 гг.»

В том числе финансирование на 2014-2024 годов из федерального бюджета составит 107864,8 млн. рублей.

В то же время из внебюджетных источников планируется финансирование на 2019-2024 годы всего 18667,0 млн. рублей, в 2019 году - 11667,0, или 72,7 % от общего объема; в 2020 году – 11667,0 – 35,8 %; в 2021 году – 30333,0 – 62,7 %, в 2022 году – 30333,0 – 61,7 %; в 2023 году –

44333,0 – 59,3 %; в 2024 году – 46677,0 – 61,9 %. Выполнение этих показателей в условиях сложной финансовой ситуации многих предприятий и организаций сегодня у экономистов вызывает серьезные опасения. Это означает, что необходим поиск внебюджетных источников и дополнительный анализ экономической эффективности и быстрой окупаемости. Вероятно, государству придется выделять дополнительные источники субсидирования. Кроме того, существуют риски финансовых злоупотреблений, а также недостаточное освоение выделенных средств. Счетная палата РФ в промежуточных результатах анализа реализации нацпроекта отмечает (как следует из данных «Электронного бюджета»), что кассовое освоение средств по НП «Экология» было одним из самых низких по итогам 2019 года среди всех нацпроектов. На 28 декабря было освоено всего 61,7 % от плана¹.

В то же время финансирование за счет внебюджетных источников по таким национальным проектам, как «Чистая среда», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма», вообще не предусмотрено, а на проект «Внедрение наилучших доступных технологий» запланировано поступление внебюджетных средств в размере 99 % от общего объема финансирования.

Исходя из складывающейся в регионах обстановки, Министерство природных ресурсов по итогам Послания Президента РФ 24.01.2020 года подготовило и 02.06.2020 года Правительство РФ утвердило «дорожную карту» по внедрению раздельного сбора отходов.

Основными мероприятиями предстоящей работы должны стать:

- внесение поправок в нормативно-правовые документы по НДС и НДС/Л, понятию «вторичные ресурсы», ограничению захоронения пищевых отходов, использования их на корм КРС и для компостирования;
- в национальном проекте предусмотреть стимулирующий показатель о создании условий по раздельному накоплению отходов;
- скорректировать территориальные схемы обращения с отходами в части включения перспективных объектов по утилизации вторичных ресурсов;
- активное проведение мероприятий по «экологическому воспитанию и формированию экологической культуры»;
- разработка и внедрение программ для дошкольных, общеобразовательных учреждений и высшего образования по основам знаний в сфере обращения с отходами и формированию экологически ответственного поведения;
- организация сдачи учащимися макулатуры и металлолома с подведением итогов и поощрением лучших;
- при проведении различных конкурсов творчества молодежи целесообразно сконцентрировать внимание на работы, направленные на улучшение экологии, экономию энергоресурсов и использование природной энергии;
- создание в крупных городах специализированных предприятий по сбору, вывозу и переработке полезных фракций (стекло, пластик, автопокрышки, бумага, текстиль и др.);
- детальная проработка вопроса о снижении платы населения за раздельное накопление в контейнерах отходов;
- организация действенного общественного контроля, в том числе пресечение вывоза ТБО в рамках национального проекта «Сохранение лесов»;
- стимулирование граждан и юридических лиц за предварительную сортировку ТБО, привлечение всего населения к организации этой работы;
- издание, распространение и размещение буклетов, брошюр, плакатов по раздельному сбору ТКО;

¹ Вести. Экономика. – 2020. – 13 января.

- целенаправленная работа с предприятиями торговли по постепенному сокращению и полному отказу от пластиковой упаковки;
- оборудование контейнерных площадок специальными контейнерами для отдельного сбора ТКО, установка кодовых замков и видеонаблюдения;
- завершение разработки «Федеральной схемы обращения с бытовыми отходами» и пилотной модели замкнутого цикла (сортировка, переработка отходов, отдельный сбор и транспортировка, переработка в электроэнергию или во вторичные материальные ресурсы).

Сегодня требуют проработки следующие вопросы:

- складирования токсичной золы и шлака из-за недостатка теплопроводных фракций от сжигания ТКО на заводах;
- использования существующих мусоропроводов в многоквартирных домах для сбора пластиковой и стеклянной посуды;
- для реализации предложенного проекта по сбору пищевых отходов потребуется строительство в микрорайонах помещений с вентиляцией, стоком конденсата, запиткой электроэнергией и техническое обслуживание оборудования;
- аренда для ИП прессов, в том числе мобильных, с гарантированным и плановым обслуживанием в течение пяти лет для прессования пластиковых отходов и упаковочного картона.

В настоящее время в ряде субъектов РФ (Владимирской, Амурской, Астраханской, Белгородской, Воронежской, Ивановской, Курской, Ленинградской, Новгородской, Орловской областях и др.) приняты региональные законы о наказах избирателей, но нет федерального закона, и в Конституции РФ также отсутствуют статьи, регулирующие эту сферу деятельности. В прежних редакциях Конституции РФ они имелись и применялись на практике.

При принятии наказов по вопросам реализации национального проекта «Экология» регионы могли бы обращаться в Правительство РФ по выделению дополнительных средств на реализацию своих программ по ТБО.

Главными результатами реализации национального проекта «Экология» должны стать значительное сокращение вредного воздействия ТКО на здоровье человека и окружающую среду, максимальное использование компонентов, содержащих отходы, в хозяйственном обороте в виде дополнительных источников сырья, материалов, полуфабрикатов, тепловой и электрической энергии.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. – 2020. – № 144.
2. Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – № 121; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009.
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. I, ст. 4213.
4. Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по финансовому обеспечению расходов, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология»: постановление Правительства РФ от 9 апреля 2020 г. № 473 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 16, ст. 2585.

5. Проект федерального закона № 283376-7 «О наказах избирателей в РФ»: внесен 11.10.2017 г. депутатом ГД С.М. Катасоновым // СПС «КонсультантПлюс».
6. Пресс-конференция Владимира Путина 20.12.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59455>.
7. Вести. Экономика. – 2020. – 13 января.