

Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами

Аннотация. Как показал опыт развитых стран, создание эффективной безотходной экономической модели, основанной на принципах циркулярной экономики, невозможно без грамотного обращения с отходами производства и потребления. Важнейшим аспектом при этом является раздельный сбор отходов по фракциям, что позволяет снизить затраты на сортировку и, как следствие, повысить привлекательность вторсырья. Цель исследования состоит в выявлении основных препятствий, с которыми сталкивается Российская Федерация при проведении «мусорной реформы» и создании системы раздельного сбора твердых коммунальных отходов. Анализ накопленного научно-практического опыта по указанному вопросу позволяет утверждать, что состоятельность раздельного сбора отходов как экономической модели обращения с ними не вызывает сомнений. Целесообразность и потенциальная экономическая эффективность раздельного сбора подтверждается исследованиями, проведенными как в контексте страны в целом, так и на уровне отдельных регионов. Исходя из этого, автор предположил, что проблема внедрения раздельного сбора отходов имеет организационно-правовой характер, в связи с чем им проведен анализ основных теоретико-правовых подходов к решению вопроса. Изучив накопленный наукой эмпирический материал, автор пришел к выводу о том, что раздельному сбору отходов препятствуют три основных фактора: низкий уровень культуры обращения с отходами среди населения, недостаточное количество стимулирующих отрасль механизмов, а также существование правовых пробелов и административных барьеров, препятствующих созданию инфраструктуры раздельного сбора и утилизации отходов. Автором рассмотрены основные аспекты указанных факторов и предложены варианты для решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: раздельный сбор; отходы; ТКО; циркулярная экономика; утилизация отходов; размещение отходов; обезвреживание отходов; вторичные материальные ресурсы; экологическое право.

Для цитирования: Моторин Д. Е. Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 178–188. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188.

Separate Waste Collection as part of Reforming the Municipal Solid Waste Management Industry

Dmitriy E. Motorin, Postgraduate Student, Department of Constitutional and Administrative Law, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
ul. Gagarina, d. 8, Volgograd, Russia, 400066
dmitriy.motorin@yandex.ru

Abstract. As the experience of developed countries has shown, the creation of an effective zero-waste economic model based on the principles of a circular economy is impossible without the competent management of production and consumption waste. The most important aspect in this case is the separate collection of waste by fractions, which reduces the cost of sorting and, as a result, increases the attractiveness of recyclables. The purpose of the study is to identify the main obstacles that the Russian Federation faces in carrying out the waste reform and creating a system for the separate collection of municipal solid waste. An analysis of the accumulated scientific and practical experience on this issue allows us to assert that the viability of separate waste collection as an economic model for handling them can hardly be contested. The feasibility and potential cost-effectiveness of separate collection is confirmed by studies conducted both in the context of the country as a whole and at the level of individual regions. Based on this, the author assumes that the problem of introducing separate waste collection is of an organizational and legal nature, in connection with which he analyzed the main theoretical and legal approaches to solving the issue. Having studied the empirical material accumulated by science, the author concludes that three main factors prevent separate waste collection, namely a low level of waste management culture among the population, an insufficient number of incentive mechanisms for the industry, and the existence of legal gaps and administrative barriers that prevent creation of infrastructure for separate collection and disposal of waste. The author considers the main aspects of these factors and suggests options for solving the identified problems.

Keywords: separate collection; waste; MSW; circular economy; recycling; waste disposal; waste sterilization; secondary material resources; environmental law.

Cite as: Motorin DE. Razdelnyy sbor otkhodov v kontekste reformirovaniya otrasli obrashcheniya s tverdyimi kommunalnymi otkhodami [Separate Waste Collection as part of Reforming the Municipal Solid Waste Management Industry]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):178-188. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188 (In Russ., abstract in Eng.).

Проблема увеличения объемов образования твердых коммунальных отходов (ТКО) отмечается в стране уже много лет на всех уровнях власти. Если в 2010 г., по данным итогового отчета Международной финансовой корпорации (IFC, группа Всемирного банка), в России было образовано около 48 млн т твердых коммунальных отходов¹, то

уже в 2019 г. ППК «Российский экологический оператор» (ППК «РЭО») предоставила сведения об образовании 65 млн т ТКО. Иными словами, менее чем за 10 лет производимый населением объем отходов вырос на 35 %. При этом лишь 5–7 % от общего количества ТКО было переработано для повторного использования².

¹ Отходы в России: мусор или ценный ресурс? Сценарий развития сектора обращения с твердыми коммунальными отходами / Международная финансовая корпорация, группа Всемирного банка, 2014 // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

² Промежуточные итоги реализации реформы в сфере ТКО : доклад ППК «Российский экологический оператор», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Презентация%20Гудкова%20И.Э..pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

Следствием ненадлежащего обращения с отходами является рост числа несанкционированных свалок, загрязнение земель различных категорий (лесов, сельскохозяйственных угодий) и иных компонентов окружающей среды, ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки в населенных пунктах.

В 2019 г. в Российской Федерации стартовала «мусорная реформа», которая призвана создать в стране комплексную систему обращения с твердыми коммунальными отходами, основанную на принципах циркулярной экономики и обеспечивающую внедрение в отрасль современных методов сортировки и переработки отходов.

Программный базис реформы составляют такие документы планирования, как Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года³ (далее — Стратегия развития промышленности в сфере отходов) и Национальный проект «Экология»⁴.

Учитывая общий масштаб программы, объем внесенных на текущий момент изменений в законодательство невелик. Анализ позволяет разделить их на три условные группы⁵:

- организационные изменения (создание федеральной и территориальных схем обращения с отходами, перераспределение полномочий региональных и местных властей, создание региональных операторов по обращению с ТКО и ППК «РЭО»);
- изменения в области информационного обеспечения отрасли (создание государ-

ственной информационной системы учета ТКО, определение порядка получения и распространения информации о ТКО государственными и муниципальными органами власти);

- изменения системы финансирования отрасли (корректировка порядка тарифообразования и расчета платы за обращение с ТКО, введение системы договоров с региональными операторами, расширение инвестиционных механизмов).

Нововведения получили неоднозначную оценку среди ученых правоведов и юристов-практиков, которые отметили большое количество недостатков реформы, связанных с ценообразованием и завышением стоимости услуг операторов по ТКО, организационной неподготовленностью регионов, функциональной неэффективностью ППК «РЭО» и пр.

При наличии множества дискуссионных моментов особое место в правительственной «дорожной карте» занимает проблема внедрения отдельной системы сбора ТКО, важность которой для создания эффективной системы утилизации, напротив, однозначно поддерживается наукой.

Изучая проблемы отходов производства и потребления, О. П. Дружакина, А. А. Рязанова и Т. А. Тарасов указывают, что, несмотря на существование в стране более 1200 перерабатывающих предприятий, способных обеспечить утилизацию до 37 млн т отходов ежегодно, в процесс переработки включено лишь 10 % существующих мощностей⁶. По результатам изучения

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7Fl.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

⁵ Киль Ю. Э., Сеницина В. А. «Мусорная реформа» в Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы реализации // Вопросы российской юстиции. 2019. № 4. С. 546.

⁶ Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Формирование инфраструктуры отдельного сбора отходов как условие утилизации отходов производства и потребления // Утилизация отходов производства и потребления: инновационные подходы и технологии : материалы II Всероссийской научно-практической конференции ; Вятский государственный университет (17 ноября 2020 г.). Киров, 2020. С. 47–51.

опыта западных стран, в частности Германии, указанные авторы отмечают, что создание инфраструктуры ресурсоснабжающих организаций (РСО) является ключевым фактором обеспечения притока сырья для перерабатывающих предприятий и увеличения показателей извлекаемых вторичных материальных ресурсов⁷.

Н. А. Путинцева указывает, что важность раздельного сбора отходов понималась еще в СССР, где существовали унифицированные формы бутылок, имелась эффективная для командно-административной экономики модель сбора макулатуры и металлолома⁸. Соглашаясь с ней, Ю. В. Плохих отмечает, что раздельный сбор отходов является первой ступенью в системе обращения с ТКО. Обозначая цели собственного исследования, она фактически призывает правовое сообщество к выявлению и классификации оптимальных способов сбора отходов, а также определению роли отдельных субъектов (например, микро- и малых предприятий) в создаваемой системе⁹.

Стоит отметить, что отечественная научная база наполнена самостоятельными исследованиями, оценивающими экономическую целесообразность и эффективность потенциального введения раздельного сбора отходов в огромном количестве субъектов страны, среди которых Москва¹⁰, Санкт-Петербург¹¹, Республика Татарстан¹² и пр.

Таким образом, в настоящее время в науке даже для отдельных субъектов РФ довольно

подробно проработаны экономические модели утилизации твердых коммунальных отходов, полученных путем раздельного сбора. Из этого следует, что проблема создания системы раздельного сбора отходов по большей части имеет организационно-правовой характер.

При этом большинство исследователей объясняет данную проблему совокупностью факторов. Говоря о препятствиях, стоящих на пути раздельного сбора отходов, М. Г. Гирич и А. Д. Левашенко в первую очередь ссылаются на низкую информированность населения о его пользе. Авторы указывают на существование в стране лишь отдельных волонтерских проектов, притом что государственная система просвещения фактически отсутствует. Помимо этого, раздельному сбору мешает «до конца не созданный механизм переработки отходов», что авторы связывают с несовершенством политики расширенной ответственности производителей (РОП), которая делает уплату экологического сбора более выгодной, нежели утилизацию отходов. В качестве последнего фактора ими указывается «проблема реализации иерархии отходов», под которой авторами понимается нечеткость понятия «обезвреживание отходов» и отсутствие категории «захоронение отходов» в системе иерархии обращения с ними¹³.

Аналогичной позиции относительно факторов, препятствующих созданию системы РСО, придерживается О. П. Дружакина. В своей статье она отмечает низкий уровень культуры насе-

⁷ См.: Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Указ. соч. С. 50.

⁸ Путинцева Н. А. Организация раздельного сбора твердых коммунальных отходов в России // Петербургский экономический журнал. 2019. № 1. С. 81.

⁹ Плохих Ю. В. Влияние раздельного сбора отходов на эффективность «мусорной» реформы // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». 2020. Т. 5. № 4. С. 122.

¹⁰ Алексашина В. В., Карташова К. К. Проблемы твердых бытовых отходов (ТБО) в мегаполисе (на примере Москвы) // Экология урбанизированных территорий. 2014. № 4. С. 59–67.

¹¹ Гусева А. Ю., Полищук А. А. О готовности жителей Петербурга к раздельному сбору отходов: социально-экологические аспекты утилизации пластика // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2017. № 47. С. 205–215.

¹² Королев В. И. Реализация концепции раздельного сбора твердых коммунальных отходов в Республике Татарстан в 2019 году // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 2 (30). С. 126–130.

¹³ Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 77.

ления в области обращения с отходами, несовершенство и «логическую незавершенность» отраслевого законодательства, отсутствие привлекательности РСО для переработчиков и противоречивость понятийного аппарата¹⁴.

На серьезные недостатки в терминологии законодательства об отходах как на проблему, возникающую при создании системы РСО, указывают также О. В. Глеба и К. А. Чудакова. Помимо прочего, авторы ссылаются на отсутствие эффективных стимулов для участников системы обращения с отходами, предлагают внедрение в КоАП РФ поправок в части установления дополнительной ответственности для региональных операторов ТКО за неисполнение обязательств по госконтрактам¹⁵.

Соглашаясь с существованием обозначенных вышеуказанными авторами проблем, нельзя согласиться с тем, что все они в равной степени оказывают влияние на процесс создания эффективной системы РСО.

Довольно косвенное, на наш взгляд, отношение к введению раздельного сбора отходов имеет проблема терминологического аппарата отрасли. Закон об отходах¹⁶ действительно не содержит четкого понятия термина «отход», что способствует возникновению споров об отнесимости тех или иных веществ (предметов, материалов) к отходам, вторичным материальным ресурсам, побочной продукции и т.п. Трудности возникают также при разграничении между собой процессов утилизации, обезвреживания и размещения отходов.

Однако на сбор твердых коммунальных отходов у населения эти моменты практически никак не влияют. На практике при приеме ТКО у населения исключительно редко затрагива-

ются вопросы квалификации передаваемых в качестве отходов материалов и разграничения между собой способов последующего обращения с ними.

Надуманной представляется проблема отсутствия четкой системы иерархии обращения с отходами, а также проблема определения места «захоронения» и «обезвреживания» в этой системе.

Согласно п. 2 ст. 3 Закона об отходах, направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующем порядке:

- 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.

Такая иерархия способов обращения с отходами коррелирует с развитыми европейскими системами, например с содержанием § 6 разд. 1 ч. 2 Закона ФРГ о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечения экологически безопасного обращения с отходами от 24.02.2012¹⁷. Указанной нормой в Германии установлена следующая приоритетность деятельности с отходами:

- предотвращение образования отходов;
- подготовка к повторному использованию (обработка);
- рециклинг;
- прочие виды переработки;
- размещение отходов.

¹⁴ Дружакина О. П. Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 370.

¹⁵ Глеба О. В., Чудакова К. А. Раздельный сбор отходов в России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. 2020. № 2 (182). С. 57–58.

¹⁶ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

¹⁷ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz — KrWG) 24.02.2012 // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf> (дата обращения: 05.01.2021).

В иерархии отечественного Закона об отходах действительно отсутствует «размещение» как наименее экологичный, но все же осуществляемый в соответствии с требованиями законодательства и способствующий санитарно-эпидемиологическому благополучию населения способ обращения с отходами. Однако, учитывая, что пункт 2 ст. 3 Закона об отходах определяет направления государственной политики, можно сделать вывод, что размещение отходов в принципе не является направлением деятельности, которое государство планирует в дальнейшем развивать.

М. Г. Гирич и А. Д. Левашенко сделали замечание о том, что необходимо разграничивать обезвреживание отходов путем сжигания с выделением газа от иных способов обезвреживания отходов, поскольку он является довольно экологичным¹⁸. Однако его экологичность не отменяет того обстоятельства, что в иерархии п. 2 ст. 3 Закона об отходах данный способ будет стоять ниже всех остальных, включая утилизацию. При этом внутреннее разграничение различных способов утилизации, обезвреживания и размещения отходов на более или менее экологичные не имеет ценности для построения иерархии отходов, поскольку, напротив, с точки зрения юридической техники данная иерархия строится исходя из обобщения отдельных способов обращения с отходами. Более того, приоритетная лестница законодательства той же Германии в принципе ограничивается указанием на «прочие виды переработки» как предшествующие размещению отходов.

Частично можно согласиться с тезисом О. В. Глебы и К. А. Чудаковой о необходимости развития эффективных методов стимулирования отрасли. Как указывалось выше, авторы предлагают расширить методы государственного принуждения, в частности ввести дополнительные административные штрафы.

Однако комплексный анализ представленных в законодательстве об отходах способов регулирования отрасли уже на текущий момент показывает наличие существенного перевеса в сторону императивных методов. Конечной це-

лью «мусорной реформы» является создание замкнутых циклов обращения товарно-материальных ресурсов, что предполагает необходимость стимулирования отходообразователей к вовлечению отходов во вторичный хозяйственный оборот. Создание системы РСО в таких условиях является лишь способом обеспечения более эффективной утилизации отходов. Данный процесс связан с созданием полноценного рынка вторичного сырья, что требует гражданско-правовых начал в механизме регулирования отрасли.

Иными словами, вопреки предложениям вышеуказанных авторов, на наш взгляд, стимулирование хозяйствующих субъектов к раздельному сбору отходов и их дальнейшей утилизации должно обеспечиваться не за счет возложения на них очередного штрафа или экологического платежа, а путем создания более экономически выгодных условий, минимизирующих их издержки и затраты, снижающих риск дефицита сырья и стоимость производства товаров.

Анализ текущего правового регулирования отрасли и накопленного в науке опыта позволяет нам сделать вывод о существовании следующих основных проблем, препятствующих созданию системы раздельного сбора отходов:

- 1) низкий уровень культуры обращения с отходами среди населения;
- 2) отсутствие у хозяйствующих субъектов экономических стимулов для использования полученных при раздельном сборе вторичных материальных ресурсов и включения их в производственные циклы;
- 3) правовые пробелы и недостатки, создающие излишние административные барьеры и препятствующие созданию инфраструктуры для раздельного сбора отходов и их вторичной переработки.

Безусловно, одним из первостепенных условий при построении современной системы РСО является изменение парадигмы мышления у населения. Необходимо, чтобы граждане сами осознавали важность раздельного сбора мусора. Понимая это, органы власти стремятся наладить пропаганду РСО. Так, например, в 2020 г.

¹⁸ См.: Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Указ. соч. С. 78.

Департамент ЖКХ г. Москвы выпустил серию роликов, посвященных вторичной переработке пластика¹⁹. В то же время Минприроды РФ подготовлен, утвержден Правительством РФ и в настоящее время реализуется План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного сбора твердых коммунальных отходов²⁰. Данный документ содержит раздел, посвященный информационной политике в сфере РСО, и включает следующие мероприятия:

- реализация с участием органов местного самоуправления медиапланов по популяризации раздельного накопления ТКО в рамках экологического воспитания и формирования экологической культуры;
- подготовка предложений по разработке и включению в образовательные программы образовательных стандартов, определяющих объемы получения обучающимися знаний в сфере ТКО и навыков в сфере РСО.

Со своей стороны, отметим важность того, чтобы намеченные государством методы популяризации имели не только характер информационных медиапланов и образовательных программ, а влияли на качественный характер жизненного уклада населения. Как показывает европейский опыт, популяризация РСО должна сопровождаться изменением стандартов реализации товаров и оказания услуг. К примеру, следствием введения дуальной системы²¹ в Германии стало создание не только эффективной системы РОП, но и специального знака (пиктограммы) «зеленая точка». Данная пиктограмма, наносимая на упаковку товара, означает, что его производителем уже покрыты все издержки по обработке отходов и что товар будет принят на

утилизацию от пользователя без дополнительной платы. Помимо выполнения утилитарной функции — обозначения лицензированного дуальной системой товара — «зеленая точка» стала определенной гарантией эффективности системы, что повысило уровень доверия населения и способствовало его большей вовлеченности в РСО²².

Таким образом, представляется, что информационная политика при создании системы РСО должна быть направлена не только на популяризацию идеи раздельного сбора отходов и обучение этому населения, но и на создание атрибутов, которые бы способствовали повышению открытости и прозрачности системы и создавали гарантии ее функционирования. В этой связи имеет смысл проведение мероприятий с целью выработки единых обозначений (маркеров), требований к упаковке и условиям реализации товаров. Результаты такой деятельности призваны обеспечить единообразие при реализации продукции, отходы от использования которой впоследствии должны быть собраны в порядке системы РСО. Унифицированная система будет способствовать формированию у граждан понимания того, что приобретенные ими товары и их упаковка могут быть утилизированы без дополнительной платы при условии раздельного сбора отходов, а также в целом позволит оптимизировать процесс сбора отходов за счет единых требований к производителям.

Второй из обозначенных нами проблем является необходимость насыщения механизма регулирования сферы обращения с отходами достаточным количеством методов экономического стимулирования.

¹⁹ См.: официальный сайт Мэра и Правительства г. Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/83918073/> (дата обращения: 14.02.2021).

²⁰ План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов // Информационный портал «Управление ЖКХ». URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (дата обращения: 14.02.2021).

²¹ Дуальная система — система, которая подразумевает наличие двух параллельных линий сбора отходов от использования товаров и упаковки: наряду с обычными мусорными баками, которые обслуживаются коммунальными службами, устанавливаются специальные контейнеры, которые обслуживаются производителями товаров или привлеченными ими на договорной основе компаниями.

²² См.: The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (дата обращения: 14.02.2021).

Упомянутое выше авторами уже отмечали то обстоятельство, что отечественная система РОП создана с уклоном скорее в пользу побуждения субъектов к уплате экологического сбора, нежели к самостоятельной утилизации отходов. Аналогичную направленность на пополнение бюджета демонстрирует анализ механизмов взыскания платы за негативное воздействие на окружающую среду и утилизационного сбора (гл. 5 Закона об отходах).

Предполагается, что денежные средства, полученные от экологических сборов, имеют компенсационный характер, т.е. будут направлены государством на цели, связанные с охраной окружающей среды (утилизацию отходов, устранение негативного воздействия и пр.).

Вместо этого анализ бюджетного законодательства, в частности Закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»²³, показывает отсутствие отдельных строк на финансирование соответствующих расходов. Поскольку расходная часть бюджета не имеет конкретных указаний о целях трат денежных средств, поступающих за счет экологических платежей, фактически такие средства размываются посредством бюджетных механизмов и осваиваются в совершенно иных областях.

Данное обстоятельство создает двухстороннюю проблему, которая заключается как в сокращении экономической привлекательности раздельного сбора и утилизации отходов, так и в сырьевой недостаточности для предприятий — переработчиков отходов. Последнее, в свою очередь, является причиной невозможности для переработчиков осуществлять долгосрочное прогнозирование производственной деятельности, способствует росту убытков и в целом препятствует их выходу на рынок утилизации отходов. В контексте системы РСО дан-

ный факт влияет на снижение потребности в сырье, полученном за счет раздельно собранных отходов.

Опыт европейских стран показывает, что государственное администрирование экологических платежей — неэффективный способ построения системы утилизации, поскольку бюджетные механизмы препятствуют оперативному перераспределению средств, что необходимо в условиях свободного рынка. В большинстве государств для целей управления денежными потоками от экологических сборов создаются организации ответственности производителей (Producer Responsibility Organisations, PROs), на которые возлагаются функции организации и финансирования сбора и обработки отходов²⁴. В конечном итоге создается самофинансируемая схема, которая практически не требует государственного вмешательства.

Таким образом, учитывая зарубежный опыт, имеет смысл уходить от централизованного поступления средств от экологических платежей в сторону развития договорных правоотношений между производителями и специализированными организациями-переработчиками, с сохранением за государством полномочий по установлению тарифов и предельных ставок экологических платежей, а также осуществлению контрольно-надзорных функций.

При этом раздельный сбор отходов является эффективным тогда, когда функционирует полноценный рынок вторичного сырья, на котором имеется спрос на ресурсы, полученные в результате утилизации раздельно собранных отходов. По результатам своих исследований ППК «РЭО» уже обращала внимание на то, что отечественные сырьевые рынки уже давно поделены между продавцами первичного сырья, которые не готовы сдавать позиции в угоду предприятиям-переработчикам²⁵.

²³ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Kunze P. Experiences with the recycling of end-of-life vehicles in Europe // Утилизация транспортных средств в России : материалы Международной конференции ; НИТУ «МИСиС» (6 сентября 2013 г.).

²⁵ Энтузиазм есть, стимула нет. Что мешает организовать раздельный сбор отходов и переработку вторсырья? // Российская газета: Экономика Сибири. 03.09.2020. № 197 (8251). URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/chto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (дата обращения: 14.02.2021).

Данная ситуация делает необходимым создание искусственного спроса на вторичные материальные ресурсы на первых этапах «мусорной реформы». На наш взгляд, способствующим этому механизмом должно стать создание норматива использования вторичного сырья в производственной деятельности. Целью такого норматива является определение объемов вторичных материальных ресурсов, которые предприятия — переработчики отходов обязаны поставить, а предприятия — потребители отходов — приобрести в качестве сырья. Установление норматива возможно в зависимости от принадлежности предприятий к конкретной промышленной отрасли и в процентном соотношении от количества произведенных предприятием товаров, выполненных работ и оказанных услуг. Чтобы избежать дисбаланса спроса и предложения, норматив должен учитывать статистические данные об образовании отходов предприятий конкретных отраслей за предыдущий период.

Последней из выделенных нами первостепенных проблем является то, что, помимо отсутствия у субъектов сферы деятельности по обращению с отходами стимулов к раздельному сбору отходов и их утилизации, в законодательстве содержался ряд ограничений для развития РСО. Одним из таких ограничений до недавнего времени были требования к контейнерным площадкам, предназначенным для сбора ТКО и расположенным вблизи жилых домов. Согласно п. 8.2.5 СанПиН 2.1.2.2645-10²⁶ такие площадки

должны были быть рассчитаны не более чем на пять контейнеров.

Необходимо учитывать, что санитарно-эпидемиологическое законодательство не содержит четких нормативных требований к количеству мусорных баков на придомовых территориях, оставляя данный вопрос в ведении местных властей. Например, на территории г. Москвы количество площадок и контейнеров определяется исходя из утвержденных Правительством Москвы нормативов накопления ТКО²⁷. В то же время существующие в населенных пунктах среднегодовые нормативы накопления ТКО определяются без разделения общей массы отходов на отдельные фракции (пластик, бумага, пищевые отходы и т.д.)²⁸. Таким образом, местное законодательство в сфере отходов большинства городов на текущий момент не приспособлено для создания условий внедрения РСО. Требуют пересмотра правила определения нормативов накопления ТКО, определения количества мусорных контейнеров, размеров мусорных площадок. Аналогичным образом необходимо скорректировать применимые федеральные санитарные и строительные правила и нормы. В частности, нуждается в пересмотре требование об обязательном наличии мусоропровода в строящихся и проектируемых многоквартирных жилых домах высотой более пяти этажей²⁹, поскольку он исключает возможность раздельного сбора отходов.

Подводя итоги, хотим отметить, что стартовавшая в 2019 г. «мусорная реформа» де-

²⁶ СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача № 64 от 10.06.2010) // СПС «Гарант» (документ отменен на основании постановления Правительства РФ от 08.10.2020 № 1631).

²⁷ См.: п. 3.4 постановления Правительства Москвы от 09.11.1999 № 1018 «Об утверждении Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Москве» // Вестник Мэрии Москвы. 1999. № 24.

²⁸ Распоряжение Департамента ЖКХ г. Москвы № 01-01-14-513/19 от 27.11.2019 «Об утверждении нормативов накопления ТКО» // Официальный сайт Мэра и Правительства г. Москвы. URL: <https://www.mos.ru/dgkh/documents/deistvuiushchie-normativnye-pravovye-akty/view/233590220/> (дата обращения: 14.02.2021).

²⁹ См.: п. 9.32 СП 54.13330 «СНИП 31-01-2003. Здания жилые многоквартирные» (утв. приказом Минстроя России от 03.12.2016 № 883/п) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_237488/ (дата обращения: 14.02.2021).

лает слишком неуверенные шаги в сторону построения современной системы обращения с отходами. Будучи одним из ключевых факторов нормального функционирования такой системы, раздельный сбор отходов остается на втором плане программных документов. Проведенное исследование еще раз показало необходимость оценки и учета опыта развитых стран при переходе к РСО, который требует

как глубоких структурных изменений законодательства, разработки новых правовых механизмов, так и корректировки социальной политики, пропаганды пользы раздельного сбора отходов среди населения. Выработанные в рамках статьи предложения призваны способствовать становлению системы и могут быть использованы при дальнейшем проведении реформы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексашина В. В., Карташова К. К. Проблемы твердых бытовых отходов (ТБО) в мегаполисе (на примере Москвы) // Экология урбанизированных территорий. — 2014. — № 4. — С. 59–67.
2. Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. — 2019. — № 1 (17). — С. 72–84.
3. Глеба О. В., Чудакова К. А. Раздельный сбор отходов в России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. — 2020. — № 2 (182). — С. 56–59.
4. Гусева А. Ю., Полищук А. А. О готовности жителей Петербурга к раздельному сбору отходов: социально-экологические аспекты утилизации пластика // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. — 2017. — № 47. — С. 205–215.
5. Дружакина О. П., Рязанова А. А., Тарасов Т. А. Формирование инфраструктуры раздельного сбора отходов как условие утилизации отходов производства и потребления // Утилизация отходов производства и потребления: инновационные подходы и технологии : материалы II Всероссийской научно-практической конференции ; Вятский государственный университет (17 ноября 2020 г.). — Киров, 2020. — С. 47–51.
6. Дружакина О. П. Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. — Т. 30. — 2020. — № 3. — С. 369–374.
7. Киль Ю. Э., Сеницина В. А. «Мусорная реформа» в Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы реализации // Вопросы российской юстиции. — 2019. — № 4. — С. 544–567.
8. Королев В. И. Реализация концепции раздельного сбора твердых коммунальных отходов в Республике Татарстан в 2019 году // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2020. — № 2 (30). — С. 126–130.
9. Отходы в России: мусор или ценный ресурс? Сценарий развития сектора обращения с твердыми коммунальными отходами / Международная финансовая корпорация, группа Всемирного банка, 2014 // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).
10. План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов // Информационный портал «Управление ЖКХ». — URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (дата обращения: 14.02.2021).
11. Плохих Ю. В. Влияние раздельного сбора отходов на эффективность «мусорной реформы» // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». — 2020. — № 4. — С. 122–127.
12. Промежуточные итоги реализации реформы в сфере ТКО : доклад ППК «Российский экологический оператор», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Презентация%20Гудкова%20И.Э..pdf> (дата обращения: 14.02.2021).
13. Путинцева Н. А. Организация раздельного сбора твердых коммунальных отходов в России // Петербургский экономический журнал. — 2019. — № 1. — С. 81–88.

14. Энтузиазм есть, стимула нет. Что мешает организовать раздельный сбор отходов и переработку вторсырья? // Российская газета: Экономика Сибири. — № 197 (8251). — 03.09.2020. — URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/cto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (дата обращения: 14.02.2021).
15. The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (дата обращения: 14.02.2021).

Материал поступил в редакцию 14 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksashina V. V., Kartashova K. K. Problemy tverdyh bytovykh othodov (TBO) v megapolise (na primere Moskvy) // *Ekologiya urbanizirovannykh territorij*. — 2014. — № 4. — S. 59–67.
2. Girich M. G., Levashenko A. D. Razdelyaj i vlastvuj: skrytye vozmozhnosti rynka othodov v Rossii i mire // *Mezhdunarodnaya trgovlya i trgovaya politika*. — 2019. — № 1 (17). — S. 72–84.
3. Gleba O. V., Chudakova K. A. Razdel'nyj sbor othodov v Rossii: problemy i puti resheniya // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. — 2020. — № 1 (182). — S. 56–59.
4. Guseva A. Yu., Polishchuk A. A. O gotovnosti zhitelej Peterburga k razdel'nomu sboru othodov: social'no-ekologicheskie aspekty utilizacii plastika // *Uchenye zapiski Rossijskogo gosudarstvennogo gidrometeorologicheskogo universiteta*. — 2017. — № 47. — S. 205–215.
5. Druzhakina O. P., Ryazanova A. A., Tarasov T. A. Formirovanie infrastruktury razdel'nogo sbora othodov kak uslovie utilizacii othodov proizvodstva i potrebleniya // *Utilizaciya othodov proizvodstva i potrebleniya: innovacionnye podhody i tekhnologii : materialy II Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii ; Vyatskij gosudarstvennyj universitet (17 noyabrya 2020 g.)*. — Kirov, 2020. — S. 47–51.
6. Druzhakina O. P. Territorial'naya skhema obrashcheniya s othodami kak normativno-pravovoj instrument formirovaniya sistemy razdel'nogo sbora othodov // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. — T. 30. — 2020. — № 3. — S. 369–374.
7. Kil' Yu. E., Sinicina V. A. «Musornaya reforma» v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie i problemy realizacii // *Voprosy rossijskoj yusticii*. — 2019. — № 4. — S. 544–567.
8. Korolev V. I. Realizaciya koncepcii razdel'nogo sbora tverdyh kommunal'nykh othodov v Respublike Tatarstan v 2019 godu // *Nacional'naya bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie*. — 2020. — № 1 (30). — S. 126–130.
9. Othody v Rossii: musor ili cennyj resurs? Scenarij razvitiya sektora obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi othodami / *Mezhdunarodnaya finansovaya korporaciya, gruppa Vsemirnogo banka, 2014* // URL: <http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/2018/04/Othody-v-RF.pdf> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
10. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po vvedeniyu razdel'nogo nakopleniya i sbora tverdykh kommunal'nykh othodov // *Informacionnyj portal «Upravlenie ZhKH»*. — URL: http://upravlenie-gkh.ru/bitrix/templates/gkh_events/files/plan_dorog_kart.pdf (data obrashcheniya: 14.02.2021).
11. Plohih Yu. V. Vliyanie razdel'nogo sbora othodov na effektivnost' «musornoj reformy» // *Omskij nauchnyj vestnik. Seriya «Obshchestvo. Istoriya. Sovremennost'»*. — 2020. — № 4. — S. 122–127.
12. Promezhutochnye itogi realizacii reformy v sfere TKO : doklad PPK «Rossijskij ekologicheskij operator», 2020 // URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/Prezentaciya%20Gudkova%20I.E..pdf> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
13. Putinceva N. A. Organizaciya razdel'nogo sbora tverdykh kommunal'nykh othodov v Rossii // *Peterburgskij ekonomicheskij zhurnal*. — 2019. — № 1. — S. 81–88.
14. Entuziazm est', stimula net. Chto meshaet organizovat' razdel'nyj sbor othodov i pererabotku vtorsyr'ya? // *Rossijskaya gazeta: Ekonomika Sibiri*. — № 191 (8251). — 03.09.2020. — URL: <https://rg.ru/2020/09/03/reg-sibfo/cto-meshaet-organizovat-razdelnyj-sbor-othodov-v-sibiri.html> (data obrashcheniya: 14.02.2021).
15. The Green Dot Trademark / Packaging Recovery Organization Europe // URL: <https://www.pro-e.org/the-green-dot-trademark> (data obrashcheniya: 14.02.2021).