

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по результатам 67-го специального (133-го) заседания
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека на тему
«Предотвращение образования отходов как необходимое условие
обеспечения экологических прав граждан и успешной реализации
национального проекта «Экология»**

20 марта 2019 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел в г. Москве 67-е специальное заседание на тему: «Предотвращение образования отходов как необходимое условие обеспечения экологических прав граждан и успешной реализации национального проекта «Экология».

В специальном заседании приняли участие представители Минприроды России, Минпромторга России, Роспотребнадзора, Росстандарта, эксперты научных организаций, представители предприятий розничной торговли, профильных ассоциаций и общественных организаций. В ходе заседания также были заслушаны выступления членов Совета, представителей федеральных ведомств и предприятий розничной торговли, экологов и ученых.

По итогам специального заседания Советом проведен анализ причин затянувшегося кризиса в сфере обращения с ТКО и разработаны настоящие Рекомендации, предлагающие срочные меры по снятию остроты ситуации и комплекс системных решений.

1. Текущая ситуация в сфере обращения с отходами

В Российской Федерации продолжает нарастать социальная напряжённость, вызванная кризисом в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). В 2018 году Совет зафиксировал значительный рост **жалоб и социальных протестов**, вызванных нарушением прав граждан на охрану здоровья, санитарно-эпидемиологическое благополучие и благоприятную окружающую среду при обращении с отходами. В начале 2019 года в 30 регионах России прошли масштабные “антимусорные” протесты¹. Ситуация усугубляется тем, что на территории Российской Федерации наблюдается ежегодный

¹ <https://www.rbc.ru/society/03/02/2019/5c56fe4c9a7947c0698465c2>

рост образования ТКО, и фактически десятилетиями не принимаются последовательные меры по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходных сырья и материалов. При этом продолжают действовать устоявшиеся непрозрачные схемы обращения с отходами, противоречащие порядку (иерархии) приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами.

2. Приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами и их реализация

С 1 января 2015 года вступили в силу поправки в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», направленные на модернизацию системы обращения с отходами и закрепляющие направления государственной политики в области обращения с отходами, которые расположены в следующем порядке (иерархии) в соответствии с их приоритетностью:

- 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.

Последовательная реализация данного приоритетного порядка указанных направлений государственной политики в области обращения с отходами направлена на минимизацию негативного воздействия на окружающую среду и на оптимизацию эффективного использования ресурсов при предотвращении образования отходов и обращении с ними. Однако, несмотря на то, что реформа в сфере обращения с отходами осуществляется с 2015 года, её промежуточные результаты свидетельствуют о системном кризисе.

Так, в Российской Федерации до сих пор не предпринималось комплексных мер по реализации двух высших по приоритетности направлений государственной политики в области обращения с отходами – *«максимальное использование исходных сырья и материалов»* и *«предотвращение образования отходов»* (далее – высшие приоритеты госполитики по обращению с отходами).

Важно отметить, что к высшим приоритетам госполитики по обращению с отходами относятся не обработка, утилизация или обезвреживание отходов, а меры, направленные на увеличение потенциала максимального и длительного использования потребительской продукции (товаров, тары и упаковки), не позволяющие исходному сырью и материалам стать отходами. Таким образом, к мерам по обеспечению максимального использования исходных сырья и материалов следует отнести стимулирование и популяризацию использования населением и юридическими лицами многооборотных (многооборотных) товаров, тары и упаковки, а также поддержку проектов по ремонту, восстановлению и модернизации товаров, обмену и совместному использованию потребительской продукции и услуг. В свою очередь, одной из наиболее эффективных мер предотвращения образования отходов является последовательное сокращение использования населением и юридическими лицами, а также вывод из оборота одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения.

Обоснованность изложенных тезисов подтверждается поступившими в Совет позициями федеральных органов исполнительной власти:

- «...в части разработки программы по предотвращению образования отходов через поэтапное сокращение оборота одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки, Минпромторг России считает, что предложение соответствует приоритетным направлениям государственной политики в области обращения с отходами и готов рассмотреть данную программу, принимая во внимание интересы нефтехимической промышленности и последствия для бизнеса в области производства указанных товаров, тары и упаковки...»².

- «...Минприроды России поддерживает инициативу введения запрета на продажу одноразовых изделий из пластика, как инструмент, направленный на снижение степени негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, однако в условиях рыночной экономики запрет на производство и использование товаров должен иметь достаточную обоснованность и учитывать возникающие для хозяйствующих субъектов экономические последствия...»³.

² Информация Минпромторга России № ЕВ-12229/17 от 26 февраля 2019 г.

<http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5325/>

³ Информация Минприроды России № 08-25-06/12414 от 30 мая 2019 г.

- Роспотребнадзор считает целесообразным «...установление обязательных норм многократности использования отдельных видов тары и упаковки...», «...нормативное закрепление стимулирования производства и использования в тароупаковочном хозяйстве многоразовой упаковки...», а также «...законодательное закрепление поэтапного сокращения (вплоть до полного запрета) на производство одноразовых пластиковых пакетов для розничной торговли...»⁴.

В то же время утверждённые на федеральном и региональном уровнях целевые показатели и меры развития отрасли обращения с отходами противоречат закреплённому приоритетному порядку направлений государственной политики в области обращения с отходами. Так, национальный проект «Экология» и включённые в него федеральные проекты «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твёрдыми коммунальными отходами», а также территориальные схемы обращения с отходами субъектов Российской Федерации, не содержат целевых показателей и мер по реализации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами и сводятся лишь к трём наименее приоритетным направлениям (обработка, утилизация и обезвреживание). Более того, территориальные схемы обращения с отходами субъектов Российской Федерации содержат прогнозные показатели по росту образования отходов вместо его сокращения. Отсутствие мер ответственности за несоблюдение приоритетного порядка направлений государственной политики в области обращения с отходами при разработке нормативных правовых актов еще более усугубляет ситуацию.

Наиболее ярким примером нарушения приоритетного порядка направлений государственной политики в области обращения с отходами является государственная поддержка технологий термического обезвреживания (наименее приоритетного способа обращения с отходами согласно федеральному закону) на фоне отсутствия мер по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходных сырья и материалов. Единственным примером реализации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами является инициатива Комитета по культуре Ленинградской области, издавшего распоряжение о запрете использования пластиковой посуды, полиэтиленовых пакетов и упаковки при проведении культурно-массовых

⁴ Информация Роспотребнадзора № 02/7302-2019-13 от 24 мая 2019 г.

мероприятий, а также в подведомственных комитетах по культуре государственных учреждений⁵.

3. Причины и следствия роста образования отходов

На сегодняшний момент в России насчитывается около 15 тыс. только легальных, санкционированных объектов размещения отходов (полигонов, свалок, объектов захоронения), которые совокупно занимают территорию площадью около 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300 – 400 тыс. гектаров⁶.

Ситуация осложнена тем, что в России наблюдается ежегодный рост образования ТКО. Так, в период с 1998 по 2013 годы количество ежегодно образующихся ТКО увеличилось в два раза: с 30 млн тонн в год до 60 млн тонн в год⁷. Если в 2000 году на одного человека в среднем приходилось около 220 кг ТКО в год, то в 2010 году этот показатель вырос до 330 кг⁸ и в настоящее время превышает 400 кг в год⁹. По данным Росприроднадзора усиленный рост образования отходов коммунального сектора связан, в первую очередь, с активным использованием упаковки и упаковочных материалов¹⁰.

При этом, по информации Минприроды России, в стране перерабатывается всего 7 - 8% ТКО, а среди основных причин столь низкого процента переработки ведомство выделяет скачкообразный рост потребления населением товаров (продукции) и увеличение количества упаковочных отходов¹¹. В то же время доля собираемости отдельных компонентов ТКО для последующего вовлечения в хозяйственный оборот характеризуется крайне низкими показателями. Так, по данным Минпромторга России, коэффициент собираемости макулатуры на сегодняшний день в России составляет всего 30%, отходов из полиэтилена – 20%, отходов из полипропилена – 17%, отходов из поливинилхлорида – 12%, отходов из полистирола – 12%, отходов из термопластика – 12%,

⁵ Распоряжение Комитета по культуре Ленинградской области от 27 февраля 2018 г. № 01-04/18-45

⁶ <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf>

⁷ Концепция обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации» (Постановление коллегии Госстроя России от 22 декабря 1999 г. N 17); Приказ Минприроды РФ от 14 августа 2013 г. No 298 "Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ"

⁸ http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6895a9004392026fb0d8869243d457/IFC+Waste+in+Russia+Report_rus.pdf?MOD=AJPERES

⁹ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70345114/>

¹⁰ http://rpn.gov.ru/sites/all/files/documents/doklady/analiticheskaya_zapiska2.doc

¹¹ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70345114/#ixzz5fd5nqAGg>

отходов стеклотары – 7,5%¹². Таким образом, ежегодно на свалки и в окружающую среду отправляется не менее 9 млн тонн макулатуры, 2 млн тонн пластика и 0,5 млн тонн стекла¹³. Вместе с тем значительная доля вышеуказанных компонентов ТКО, “выпадающих” из экономического цикла, приходится на потребительскую продукцию кратковременного (одноразового) использования: отходы тары и упаковки.

Неконтролируемый рост использования одноразовых потребительских товаров, тары и упаковки немедицинского назначения и их низкая извлекаемость из общего потока ТКО приводит к захламлению и пластиковому загрязнению территорий, оказывая негативное воздействие на окружающую среду и здоровье людей, а также причиняет значительный ущерб таким видам экономической деятельности как туризм, рыболовство и судоходство. Именно одноразовые пластиковые изделия являются основным источником загрязнения акваторий и прибрежных территорий, составляя до 50% морского мусора¹⁴.

Проведённая в 2018 году Институтом озероведения РАН оценка концентраций пластиковых частиц в водной среде и донных отложениях Ладожского озера¹⁵ показала, что каждый литр воды из озера и его притоков содержит одну частицу микропластика размером от одного микрона до пяти миллиметров¹⁶. При этом учёные из Тихоокеанского института географии ДВО РАН и Морского государственного университета им. адм. Г.И. Невельского отмечают токсичное воздействие пластмасс, констатируя, что пластиковые отходы, включая микропластик, представляют собой существенную угрозу для морской среды¹⁷. На особо охраняемых природных территориях Дальнего Востока также неоднократно фиксировались случаи травмирования и гибели тюленей, морских птиц и даже наземных млекопитающих вследствие воздействия пластиковых отходов¹⁸.

В свою очередь, Минприроды России отмечает, что «... накопление отходов пластика является чрезвычайно важной проблемой для

¹² <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf>

¹³ <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf>

¹⁴

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108181/technical_report_top_marine_litter_items_eur_29249_en_pdf.pdf

¹⁵ http://www.limno.org.ru/win/conf_tass_jan19.php

¹⁶ <http://rg.ru/2019/01/10/reg-szfo/v-kazhdom-litre-ladozhskogo-ozera-nashli-mikroplastik.html>

¹⁷ <http://applied-research.ru/pdf/2015/10-1/7404.pdf>

¹⁸ http://www.mnr.gov.ru/press/news/glava_minprirody_rossii_dmitriy_kobylkin_podderzhal_prizyv_rabotnikov_zapovednogo_dela_ob_ogranichen/

окружающей среды. Несмотря на существующий уровень технологического развития в сфере обработки и утилизации отходов, позволяющий использовать экологически безопасным способом все виды пластика, объем повторно вовлеченных в хозяйственную деятельность таких отходов остается ниже, чем количество пластика, попадающего в окружающую среду...»¹⁹.

Следует отметить, что с учетом специфики функционирования системы обращения с ТКО в Российской Федерации, одноразовые товары, тара и упаковка из оксо- и биоразлагаемых полимеров не являются безопасной альтернативой традиционным полимерам. Так, оксоразлагаемые полимеры не соответствуют международным стандартам утилизации методом компостирования и обладают свойствами, способствующими загрязнению окружающей среды микропластиком²⁰. Кроме того, согласно ГОСТ 33747-2016, оксоразлагаемая упаковка не предполагает переработки (утилизации), и, в целях исключения загрязнения окружающей среды, должна быть направлена на специализированные полигоны для последующей деградации. Однако в настоящее время в Российской Федерации не известно ни одного специализированного полигона для деградации оксоразлагаемой упаковки. В то же время размещение (захоронение) оксоразлагаемой упаковки на полигонах ТКО противоречит приоритетным направлениям государственной политики в области обращения с отходами. В свою очередь, увеличение оборота одноразовой биоразлагаемой продукции, включая бумажную, в условиях высокого уровня захоронения органических компонентов на полигонах ТКО, будет способствовать росту образования свалочного газа.

Таким образом, замена традиционных одноразовых товаров, тары и упаковки на альтернативные по материалу одноразовые товары, тару и упаковку не является мерой предотвращения образования отходов.

Существенную проблему для окружающей среды и здоровья граждан Российской Федерации также представляет рост образования пищевых отходов, на долю которых, по данным Минпромторга России, приходится 24 – 35% от общей массы ТКО²¹. Только город Москва ежегодно отправляет на подмосковные полигоны порядка 2 млн тонн пищевых отходов (около четверти массы всех ТКО, образующихся в Москве). По

¹⁹ Информация Минприроды России № 08-25-06/12414 от 30 мая 2019 г.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516266600827&uri=COM:2018:35:FIN>

²¹ <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf>

данным Ассоциации компаний розничной торговли (АКОРТ), ежегодно до 700 тыс. тонн продовольственных товаров не находят своего потребителя в супермаркетах, что приводит к образованию не менее 5% всех пищевых отходов России²². При этом большая часть просроченных продуктов питания фактически уничтожается на полигонах ТКО, что приводит к образованию свалочного газа, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и здоровье граждан²³. Проблема усугубляется тем, что в настоящее время налоговое регулирование выстроено таким образом, что уничтожение продуктов питания значительно дешевле, чем их передача, например, благотворительным организациям. Объем налоговых отчислений, которые по Налоговому кодексу Российской Федерации организация должна осуществить в рамках передачи товаров на благотворительные цели, может достигать 40%. При этом стоимость уничтожения посредством полигонного захоронения одной тонны мусора в г. Москва составляет всего 600-800 рублей. В связи с этим следует особо отметить позицию Роспотребнадзора, считающего целесообразным «...обеспечить разработку нормативно-правовых актов о запрете на захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных для употребления в пищу...»²⁴.

4. Роль гражданского общества, отрасли розничной торговли и органов государственной власти в предотвращении образования отходов

По мере нарастания “мусорного” кризиса, в России наблюдается рост вовлечённости гражданского общества в предотвращение образования отходов. Согласно опросам общественного мнения, граждане Российской Федерации имеют высокий уровень озабоченности текущей ситуацией в сфере обращения с отходами. По данным ВЦИОМ, россияне относят мусорные свалки (16%) к числу наиболее острых экологических проблем после загрязнения воздуха (22%)²⁵. При этом до половины опрошенных россиян считают, что проблему мусорных свалок можно решить путём сокращения количества одноразовой упаковки в супермаркетах (47,4% по

²² <http://tass.ru/nacionalnye-proekty/6310152?fbclid=IwAR0S5tqqmlI0BU3GARR4MJq4MShJv1rHZ0ygI34GRB1BUJcy1LVXfrIwsw>

²³ <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/03/21/754434-shkolniki-postradali-yadrovo>

²⁴ Информация Роспотребнадзора №02/7302-2019-13 от 24 мая 2019 г.

²⁵ <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9544>

данным “Левада-Центра”²⁶. В то же время, до трети граждан России, принявших участие в опросе, готовы перестать использовать одноразовую тару и упаковку, если в магазинах и точках общественного питания появится удобная система для использования многоразовых альтернатив (29% по данным “Левада-Центра”²⁷).

Активная позиция граждан относительно необходимости предотвращения образования отходов привела к отказу некоторых крупных торговых сетей России от неконтролируемой раздачи бесплатных одноразовых пакетов и, как следствие, к двукратному падению спроса на одноразовые пакеты в этих сетях²⁸. Отмена бесплатных пакетов только двумя торговыми сетями привела к ежемесячному предотвращению образования до 70 тонн отходов полиэтилена²⁹, что в годовом пересчёте равноценно предотвращению попадания на полигоны ТКО 840 тонн пластиковых отходов. При этом, по оценке производителей, в ближайшие три года объём рынка альтернативных одноразовым пакетам многоразовых сумок вырастет на 20% за счёт популяризации данного товара среди населения³⁰.

Следует отметить особую роль отрасли розничной торговли в предотвращении образования отходов и максимальном использовании исходного сырья и материалов. Будучи связующим звеном между производителями и потребителями, предприятия розничной торговли способны формировать устойчивую модель безотходного товарооборота. Мировой опыт розничной торговли подтверждает эффективность предотвращения образования отходов через сокращение количества одноразовой упаковки и своевременную реализацию продуктов питания с истекающим сроком годности. В приложении к рекомендациям Совета представлен отчёт об исследовательской работе НИУ “Высшая Школа Экономики” о международных практиках продуктовых ретейлеров по сокращению оборота и отказу от одноразовых пластиковых товаров, тары и упаковки в пользу многоразовых альтернатив³¹.

В то же время от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (Минприроды России, Минпромторг России, Роспотребнадзор, Росстандарт) требуются активные действия по

²⁶ <https://www.kommersant.ru/doc/3793675>

²⁷ <https://www.kommersant.ru/doc/3793675>

²⁸ <https://www.kommersant.ru/doc/3786035>

²⁹ <https://vkusvill.ru/news/31826> и <https://av.ru/lp/eco/>

³⁰ <https://www.retail.ru/cases/151719/>

³¹ <http://www.president-sovet.ru/files/d7/16/d7169274e860a822be03574e26fb3a04.pdf>

выработке целевых комплексных мер и созданию системных условий для реализации высших приоритетов госполитики в области обращения с отходами: *предотвращения образования отходов*, а также *максимального использования исходных сырья и материалов* на территории Российской Федерации.

Отдельного внимания требуют вопросы обеспечения надлежащего нормативно-правового регулирования деятельности по реализации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами:

- дополнение соответствующими нормами Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”;
- разработка и принятие подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня;
- дополнение, переработка либо изменение отдельных норм технических регламентов Таможенного Союза (“*О безопасности упаковки*”, “*О безопасности пищевой продукции*”, “*О безопасности игрушек*”), Правил продажи отдельных видов товаров, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 19.01.1998 г. № 55, а также соответствующих санитарно-эпидемиологических правил и нормативов Российской Федерации

Данное нормативно-правовое регулирование должно осуществляться исходя из высших приоритетов госполитики по обращению с отходами, закреплённых в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”.

Учитывая изложенное, **Совет рекомендует:**

Правительству Российской Федерации

1. Обеспечить в соответствии с приоритетным порядком направлений государственной политики в области обращения с отходами разработку и утверждение федерального проекта по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходного сырья и материалов в рамках направления “Отходы” национального проекта “Экология”;

2. Обеспечить разработку и утверждение Перечня отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории Российской Федерации (по аналогии с Перечнем видов

отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается³²);

3. Установить сроки введения на территории Российской Федерации поэтапных ограничений на производство и оборот отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения;

4. Разработать и принять постановление Правительства Российской Федерации, регламентирующее правила обращения с упаковкой и ее отходами;

5. Обеспечить установление соответствующим нормативным правовым актом обязательных норм многократности использования отдельных видов тары и упаковки;

6. Обеспечить разработку и утверждение нормативного правового акта, закрепляющего меры и механизмы по стимулированию производства и использования в тароупаковочном хозяйстве многоразовой упаковки, а также стимулированию переработки отходов упаковочных материалов для их повторного возвращения в производство;

7. Обеспечить разработку и утверждение нормативного правового акта, закрепляющего требования и меры по поэтапному сокращению (вплоть до полного запрета) производства одноразовых пластиковых пакетов в сфере розничной торговли.

8. Обеспечить разработку и утверждение нормативных правовых актов о запрете на захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных для употребления в пищу;

9. Обеспечить, в целях предотвращения образования пищевых отходов, снятие законодательных барьеров на пути своевременной реализации производителями и предприятиями розничной торговли продуктов питания с истекающим сроком годности, в том числе, посредством беспрепятственной передачи продуктов питания с истекающим сроком годности на благотворительные цели;

10. Обеспечить включение в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации перечня документов, необходимых для подтверждения права на освобождение от обложения налогом на добавленную стоимость операций по передаче продуктов питания с

³² утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 июля 2017 г. № 1589-р

истекающем сроком годности безвозмездно в рамках благотворительной деятельности³³;

11. Обеспечить внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающих отнесение к внереализационным расходам стоимости продуктов питания с истекающим сроком годности, безвозмездно переданных коммерческими организациями в адрес благотворительных организаций в соответствии с Федеральным законом «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» или иных социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях»;

12. Обеспечить внесение в подзаконные нормативные правовые акты, а также в ведомственные акты, устанавливающие правила организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и порядок оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде, изменений, касающихся закрепления возможности передачи продуктов питания с истекающим сроком годности благотворительным организациям и социально-ориентированным некоммерческим организациям;

13. При разработке проектов подзаконных нормативных актов, устанавливающих порядок функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, предусмотреть возможность передачи продуктов питания с истекающим сроком годности благотворительным организациям и социально-ориентированным некоммерческим организациям³⁴.

Минприроды России

1. В целях реализации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами разработать и внести в национальный проект “Экология” федеральный проект по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходного сырья и материалов, включающий:

³³ Поручение Президента Российской Федерации от 23 февраля 2019 г. № Пр-277, абзац 4 подпункта «а» пункта 1

³⁴ Для урегулирования данного вопроса предлагается внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации и в ведомственные акты, устанавливающие порядок функционирования ГИС «Меркурий». Также необходимо предусмотреть такую возможность при разработке Минпромторгом России проектов постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих порядок функционирования информационной системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров.

1.1. Определение конкретных мер, этапов их реализации и целевых показателей по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходного сырья и материалов;

1.2. Комплексную оценку потенциала максимального (одноразового или многоразового) использования базовых групп и видов потребительских товаров, тары и упаковки;

1.3. Комплексную оценку экологического воздействия базовых групп и видов потребительских товаров, тары и упаковки по типу материалов и потенциалу максимального использования на этапах производства, сбора (накопления), обработки, утилизации, обезвреживания, размещения на полигонах ТКО и попадания в окружающую среду;

1.4. Определение и утверждение перечня отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории Российской Федерации;

1.5. Определение и утверждение мероприятий и целевых показателей последовательного сокращения использования населением и юридическими лицами отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения;

1.6. Определение и утверждение перечня рекомендуемых к использованию многооборотных (многоразовых) потребительских товаров, тары и упаковки, обладающих высоким потенциалом максимального использования и оказывающих наименьшее негативное воздействие на окружающую среду.

Справочно:

При разработке положений федерального проекта по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходного сырья и материалов в рамках национального проекта “Экология” целесообразно рассмотреть передовой мировой опыт, в том числе опыт применения Директивы Европейского парламента и Совета No 2018/0172 о сокращении воздействия пластмассовых изделий на окружающую среду.

2. Обеспечить внесение изменений в статью 13.3. “Требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами” Федерального закона от 24 июня

1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления” с целью установления требования по включению в территориальные схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, субъектов Российской Федерации целевых показателей по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходных сырья и материалов.

3. Обеспечить внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”, с целью законодательного регулирования реализации принципа расширенной ответственности производителя (РОП) и включения в список возможных способов реализации данного принципа таких способов как использование оборотной многоразовой тары и упаковки.

3.1. Ввести для импортеров и производителей при реализации РОП понижающий коэффициент к сумме экологического сбора в отношении:

- упаковки многооборотного (многоразового) использования;
- упаковки, для изготовления которой используются материалы, утилизация которых осуществляется на территории Российской Федерации.

3.2. Ввести для импортеров и производителей при реализации РОП повышающий коэффициент к сумме экологического сбора в отношении:

- упаковки одноразового использования;
- упаковки, для изготовления которой используются материалы, утилизация которых на территории Российской Федерации не осуществляется.

4. Совместно с Минпромторгом России осуществить гармонизацию и приведение в соответствие с высшими приоритетами госполитики по обращению с отходами («*максимальное использование исходных сырья и материалов*») и «*предотвращение образования отходов*») действующего нормативно-правового регулирования в сферах стандартизации, производства и реализации товаров, оказания услуг, общественного питания и бытового обслуживания, а также отдельных норм технических регламентов Таможенного Союза (“О безопасности упаковки”, “О безопасности пищевой продукции”, “О безопасности игрушек”).

5. Совместно с Роспотребнадзором осуществить гармонизацию и приведение в соответствие с высшими приоритетами госполитики по обращению с отходами («*максимальное использование исходных сырья и материалов*») и «*предотвращение образования отходов*») действующего

нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав потребителей; санитарных правил (СП), санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН) и гигиенических нормативов (ГН).

Минпромторгу России

1. Подготовить и направить в Правительство Российской Федерации предложения:

1.1. по дополнению или изменению действующего нормативно-правового регулирования в сферах стандартизации, производства и реализации товаров, оказания услуг, общественного питания и бытового обслуживания, а также отдельных норм технических регламентов Таможенного Союза (“О безопасности упаковки”, “О безопасности пищевой продукции”, “О безопасности игрушек”) в целях реализации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами – «максимальное использование исходных сырья и материалов» и «предотвращение образования отходов»;

1.2. по поэтапному сокращению и выводу из оборота на территории Российской Федерации отдельных видов одноразовых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных по типу материала) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения;

1.3. по созданию условий и устранению препятствий для использования населением и юридическими лицами многооборотных (многоразовых) товаров, тары и упаковки вместо одноразовых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки;

1.4. по развитию федеральных и региональных программ и проектов по ремонту, восстановлению и модернизации товаров, обмену и совместному использованию потребительской продукции и услуг;

1.5. по предотвращению образования пищевых отходов, в том числе предложения по внесению изменений в законодательство с целью создания возможностей для своевременной реализации и передачи на благотворительные цели пищевой продукции с истекающим сроком годности.

2. Обеспечить внесение изменений в Технический Регламент Таможенного союза ТР ТС 005/2011 “О безопасности упаковки”, а именно:

- запретить к обороту упаковку без соответствующей маркировки материалов;

- обязать указывать маркировку материала как на самой упаковке, так

и на этикетке товара;

- утвердить минимально допустимый размер для знака, обозначающего маркировку материала (знак должен быть хорошо виден как на упаковке, так и на этикетке);

- изменить знак утилизации с петли Мебиуса на равносторонний треугольник.

Роспотребнадзору России

1. Осуществить оценку и совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав потребителей, а также дополнение или изменение санитарных правил (СП), санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН) и гигиенических нормативов (ГН) в целях приведения в соответствие с высшими приоритетами госполитики по обращению с отходами – «максимальное использование исходных сырья и материалов» и «предотвращение образования отходов», включая:

- создание условий для стимулирования и устранения препятствий для использования населением и юридическими лицами многооборотных (многоразовых) товаров, тары и упаковки упаковки немедицинского назначения вместо одноразовых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки немедицинского назначения (в том числе внесение изменений в Правила оказания услуг общественного питания³⁵, позволяющих организовывать, при оказании услуг общественного питания, оборот многооборотной тары (например, использовать многооборотные стаканы для горячих напитков, многооборотные контейнеры для еды));

- устранение существующих законодательных барьеров для предотвращения образования отходов при реализации продукции предприятиями розничной торговли³⁶ и предприятиями общественного питания³⁷ (в том числе при дистанционной торговле);

³⁵ утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1036

³⁶ Например, согласно п. 45 Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55, ткани, одежда, меховые товары и обувь передаются покупателю в упакованном виде без взимания за упаковку дополнительной платы, что не позволяет реализовывать меры дестимулирования использования потребителями излишней одноразовой упаковки.

³⁷ Согласно п. 8.11. Санитарных правил СП 2.3.6.1066-01 допускается отпуск неупакованных продовольственного сырья и пищевых продуктов в чистую тару потребителя. При этом в соответствии с п. 9.7 Санитарных правил СП 2.3.6.1079-01, продукцию общественного питания в виде полуфабрикатов, охлажденных, замороженных и горячих блюд, кулинарных изделий, реализуемую вне организации общественного питания по заказам потребителей и в организациях торговли и отделах кулинарии, упаковывают в потребительскую одноразовую упаковку, изготовленную из материалов, разрешенных для контакта с пищевыми продуктами»;

- устранение несогласованности и противоречий между нормами санитарных правил (СП), санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН) и гигиенических нормативов (ГН), регулирующими использование покупателями собственной многоразовой тары для покупки напитков и пищевых продуктов³⁸, выработка чётких, однозначных формулировок указанных норм, а также восполнение пробелов в соответствующем нормативно-правовом регулировании.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

1. Обеспечить реализацию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации высших приоритетов госполитики по обращению с отходами («*максимальное использование исходных сырья и материалов*» и «*предотвращение образования отходов*»).

2. Включить в нормативные правовые акты в области обращения с отходами соответствующего субъекта Российской Федерации, в том числе в территориальную схему обращения с отходами субъекта Российской Федерации, мероприятия и целевые показатели по предотвращению образования отходов и максимальному использованию исходных сырья и материалов.

3. Обеспечить последовательное сокращение использования населением и юридическими лицами соответствующего субъекта Российской Федерации одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых (многослойных, композитных, немаркированных) товаров, тары и упаковки немедицинского назначения.

4. Обеспечить стимулирование и популяризацию использования населением и юридическими лицами соответствующего субъекта Российской Федерации многооборотных (многоразовых) товаров, тары и упаковки.

что не позволяет предприятиям общественного питания предотвращать образование отходов одноразовой тары и упаковки при реализации продукции.

³⁸ В СП 2.3.6.1079-01 отсутствует как однозначный запрет, так и однозначное разрешение на реализацию напитков и пищевых продуктов в тару покупателя. В то же время согласно требованиям п.16.5 данных СП «Для обслуживания потребителей используются одноразовая посуда и приборы, разрешенные в установленном порядке», касающегося временных организаций общественного питания быстрого обслуживания (палатки, автоприцепы, фургоны и др.) - т.е. отсутствует возможность реализации напитков и пищевых продуктов в тару покупателя, что не позволяет предотвращать образование отходов одноразовой тары и упаковки при реализации продукции.

5. Обеспечить поддержку проектов по ремонту, восстановлению и модернизации товаров, обмену и совместному использованию потребительской продукции и услуг.

6. При осуществлении государственных закупок, а также при организации и проведении культурно-массовых мероприятий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации руководствоваться высшими приоритетами госполитики по обращению с отходами – *«максимальное использование исходных сырья и материалов»* и *«предотвращение образования отходов»*.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования «17» июня 2019 г.

Председатель Совета

М.Федотов