

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **62-го (122-го) специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами»**

17 июля 2018 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел в г. Москве 62-е специальное заседание на тему "Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами".

Заседание состоялось в рамках исполнения поручения, данного по итогам встречи Главы государства с Советом 30 октября 2017 г.<sup>1</sup>. Указанным поручением Общественной палате России совместно с Советом и Общероссийским народным фронтом рекомендовано в срок до 1 августа 2018 г. проанализировать эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представить предложения по обеспечению учета мнения граждан России при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов.

В ходе специального заседания были заслушаны выступления членов Совета, руководителей региональных природоохранных ведомств, экологов и ученых. Также в рамках спецзаседания прошла торжественная церемония вручения дипломов победителям конкурса по решению проблем утилизации отходов, который Совет проводил на рубеже Года экологии и Года добровольцев в России.

По итогам специального заседания Совет разработал настоящие Рекомендации.

### **I. Анализ эффективности мер в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами**

Данный раздел содержит анализ причин провала реформы в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами (далее – ТКО) и предлагает как срочные меры по снятию остроты ситуации, так и комплекс системных решений.

Более развёрнутый анализ проблемы и «дорожная карта» необходимых решений были представлены в докладе Совета по вопросам, связанным с

---

<sup>1</sup> п. 2 перечня поручений Президента РФ от 5 декабря 2017 г. № Пр-2436

обеспечением прав населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления (октябрь 2017 г)<sup>2</sup>.

## 1. Текущая ситуация в сфере обращения с ТКО в России: причины и симптомы «мусорного» кризиса

На сегодняшний день среди граждан России продолжает нарастать социальная напряжённость, связанная с функционированием уже существующих и планируемых к созданию объектов размещения ТКО (далее – полигонов ТКО) и мусоросжигательных заводов (далее – МСЗ). За 2018 год Совет зафиксировал значительный рост **жалоб и социальных протестов**, среди которых особо резонансными можно назвать масштабные и длительные протесты в Волоколамске и других подмосковных городах, которые сопровождались перекрытиями дорог и иными формами выражения социального недовольства, протесты против строительства МСЗ в Татарстане, протесты против строительства полигона для захоронения отходов в Архангельской области и др. Стоит отметить, что во многих регионах также сложилась катастрофическая ситуация вокруг объектов обращения с отходами (существующих и планируемых к созданию), не попадающая в поле зрения федеральных СМИ.

Наиболее ярким примером катастрофичности ситуации является ситуация в Москве и Московской области, совокупно производящих пятую часть всех ТКО страны. В данных регионах фактически не принимаются последовательные меры по предотвращению образования отходов и внедрению общедоступной системы раздельного сбора (накопления) утильных компонентов ТКО в условиях недозагруженности существующих перерабатывающих предприятий. При этом продолжают сохраняться устоявшиеся непрозрачные, а зачастую криминогенные схемы, противоречащие приоритетным направлениям государственной политики в области обращения с отходами, закреплённым в законодательстве об отходах<sup>3</sup>.

Тревожным симптомом является **растущее недоверие** граждан к действиям, предпринимаемым региональными и федеральными властями в сфере обращения с отходами, в том числе с ТКО. Ярко выраженный кризис доверия приводит к тому, что люди протестуют против любых, даже экологически приемлемых и прогрессивных решений (например, против строительства мусоросортировочных предприятий).

---

<sup>2</sup> <http://president-sovet.ru/documents/read/573/>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) "Об отходах производства и потребления" // "Собрание законодательства РФ", № 26, 29.06.1998, ст. 3009, далее – Закон об отходах.

При отсутствии своевременных системных мер, будут возрастать, наряду с социальными протестами, и **экологические риски**, и **экономические издержки**. Из-за отсутствия в стране эффективной системы раздельного сбора (накопления) и утилизации ТКО, в т. ч. их опасных компонентов, существует риск роста загрязнения окружающей среды стойкими органическими загрязнителями. При размещении на полигонах или сжигании ТКО на МСЗ из экономического цикла безвозвратно выпадают тонны ценных видов сырья и материалов (бумага, стекло, металлы, пластик и пр.), на которые приходится более 40% ТКО. Половинчатые меры по внедрению расширенной ответственности производителя (низкие нормативы утилизации, низкие ставки экологического сбора) не способствуют развитию перерабатывающей индустрии. При этом размер упущенной выгоды, по мнению экспертов отрасли, составляет около 270 млрд. рублей в год - *такой доход могла бы принести вторичная переработка ТКО*.

Высокая социальная напряженность, растущее недоверие граждан к действиям, предпринимаемым региональными и федеральными властями в сфере обращения с отходами, являются следствием того, что на территории Российской Федерации фактически не соблюдается (не реализуется) последовательность (далее – иерархия) приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами, закреплённых в 2014 году в п. 2 ст. 3 Закона об отходах:

- 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.

Именно последовательная реализация приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами является системообразующим элементом «мусорной» реформы и ведущей предпосылкой для перехода к экономике замкнутого цикла, т.к. позволяет предотвращать образование отходов и вовлекать максимальное количество утильных компонентов ТКО в оборот в качестве вторичного сырья.

Однако для двух приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами («максимальное использование исходных сырья и материалов» и «предотвращение образования отходов») в федеральных и региональных нормативных правовых актах так и не закреплены механизмы их реализации (отсутствуют целевые мероприятия и целевые показатели).

Не находит должного нормативного правового отражения на федеральном и региональном уровнях и третье в иерархии приоритетное направление государственной политики – “сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования”.

На региональном уровне целевые показатели развития отрасли противоречат приоритетам государственной политики. Так, целевые показатели, утвержденные регионами в территориальных схемах обращения с отходами, сводятся к трём наименее приоритетным направлениям (обработка, утилизация и обезвреживание) и в то же время не содержат целевых показателей по первым трём в иерархии приоритетам государственной политики (максимальное использование сырья и материалов, предотвращение образования отходов, сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования).

Ярким примером нарушения иерархии вышеупомянутых приоритетов государственной политики является активное лоббирование и государственная поддержка **мусоросжигательных технологий**. В конце 2016 года Правительство Российской Федерации утвердило планы строительства 5 МСЗ в Московской области и Республике Татарстан в рамках приоритетного проекта «Чистая страна». Высокие социально-экологические и экономические риски внедрения мусоросжигательных технологий состоят в следующем:

- серьёзные протесты населения против МСЗ происходят на всех территориях, где планируется строительство таких объектов в соответствии с программой «Чистая страна» (так, несколько раз жители перекрывали федеральную трассу);

- МСЗ являются одним из самых дорогих (в 1,5 раза дороже переработки смешанных отходов и в 6 раз дороже переработки отдельно собранных отходов) и стратегически тупиковых способов обращения с ТКО;

- МСЗ не решают проблему накопленных ТКО. Токсичные зола и шлаки, остающиеся после сжигания ТКО (до 30% по массе и не менее 10% по объёму) тоже надо захоранивать на специальных полигонах. Это подтверждается заключением экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по объекту «Завод по термическому обезвреживанию твёрдых коммунальных отходов мощностью не менее 700 тыс. тонн ТКО в год (Россия, Московская область)»<sup>4</sup>, Экспертная комиссия рекомендовала ООО «АГК-1» в качестве основного варианта предусмотреть передачу золы и шлака из Солнечногорского района Московской области на Томский полигон токсичных промышленных отходов АО «Полигон»;

---

<sup>4</sup> утверждено Распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области № 66-РМ от 19 февраля 2018 г.

- инвестиции в строительство МСЗ настолько высоки, что вернуть их возможно только за счёт многократного увеличения тарифов на обращение с ТКО или с помощью различных субсидий (скорее всего, потребуется и то, и другое). В числе таких действий можно назвать объявление энергии, получаемой в процессе сжигания ТКО, возобновляемой и введение на неё «зелёного» тарифа. Участники оптового рынка будут обязаны закупать энергию у МСЗ по значительно более высокой цене (разница будет переложена на конечного потребителя). И всё это - в условиях существенного профицита дешёвой энергии в России (20 ГВт, по данным Минэнерго);

- при отсутствии субсидирования МСЗ являются неконкурентоспособными, а в случае субсидирования возникает нерыночная конкуренция между сжиганием и вторичной переработкой ТКО;

- высокий уровень развития системы раздельного сбора и переработки отходов не оставляет сырья для поставок на уже существующие МСЗ (поэтому, например, Швеция вынуждена импортировать мусор для сжигания, так как с собственниками заводов заключены долгосрочные контракты, обязывающие поставлять мусор на МСЗ);

- при отсутствии эффективной и общедоступной системы раздельного сбора отходов в России, опасные материалы будут попадать в сжигаемые отходы, повышая уровень вредного воздействия МСЗ на людей и окружающую среду.

Сегодняшний «мусорный кризис» является прямым следствием реализации сценария «если ничего не делать», когда в течение многих десятилетий более 90% ТКО вывозились (и продолжают вывозиться) на полигоны, не соответствующие современным требованиям к организации и эксплуатации полигонов ТКО, а власти различных уровней не предпринимали и не предпринимают никаких шагов, направленных на развитие в стране цивилизованных способов обращения с отходами. Так, на сегодняшний день уровень переработки отходов в Российской Федерации не превышает 6%. При этом некоторые страны уже достигают более 60% переработки (Швеция, Германия, Австрия, Словения и др.) и развивают циклическую экономику. А отдельные крупные мегаполисы, регионы и даже государства уже официально заявляют о цели «ноль отходов» без сжигания – например, Мадрид (Испания), штат Калифорния (США), Филиппины и др. Сложившаяся ситуация порождает для нашей страны **геополитические риски**, в частности, риски технологического отставания.

В связи с тем, что Еврокомиссия в январе 2016 года рекомендовала странам ЕС отказываться от мусоросжигательных технологий и их государственной поддержки, возник коммерческий интерес к продвижению

этих устаревших подходов и технологий в Россию. Это, в свою очередь, создаёт риски формирования технологического тупика в сфере обращения с отходами для нашей страны. Одновременно в ЕС наметился прогрессивный переход от экономики одноразового, неизвлекаемого и трудноперерабатываемого пластика к экономике многоразовых, легкоперерабатываемых и компостируемых материалов, который закрепляется соответствующими законодательными мероприятиями и целевыми показателями. К 2025 году в большинстве стран ЕС будут запрещены реализация и использование отдельных видов одноразовых пластиковых товаров, тары и упаковки. Это повлечёт за собой широкомасштабные изменения в промышленности и потреблении, переоборудование производств тары и упаковки. В конечном счёте данные меры прогнозируемо направлены в ЕС к существенному предотвращению образования отходов.

Запрет на реализацию отдельных видов одноразовых пластиковых товаров, тары и упаковки в Европе может привести к переносу мощностей по их производству в другие страны (аналогично тому, как решение Еврокомиссии по МСЗ привело к тому, что эта технология начала продвигаться в России). Китайские предприятия, скорее всего, также не станут закупать это оборудование по причине того, что государственные власти уже предпринимают шаги по оптимизации системы обращения с отходами на территории страны (пример - запрет на ввоз несортированной макулатуры и пластика, введённый с 2017 года). В итоге списанное европейское оборудование может быть реализовано в страны с менее развитой нормативной правовой базой в данной сфере под видом иностранных инвестиций, в т. ч. есть угроза переноса таких производств в Российскую Федерацию.

Перенос в Российскую Федерацию мощностей по производству одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых пластиковых товаров, тары и упаковки усилит технологический разрыв между странами ЕС и Российской Федерацией. Европейские страны будут двигаться по пути устойчивого развития экономики замкнутого цикла, заменяя одноразовые, неизвлекаемые, неперерабатываемые и токсичные материалы на многоразовые, компостируемые и перерабатываемые. В Российской Федерации, наоборот, могут значительно возрасти объёмы и рыночная доля одноразовых пластиковых товаров, тары и упаковки, и, как следствие, увеличится уровень образования ТКО.

В итоге в Российской Федерации продолжится производство одноразовой, неизвлекаемой и трудноперерабатываемой пластиковой тары и упаковки, при этом их стоимость будет становиться ещё ниже по мере возрастания внутриотраслевой конкуренции, усугубляемой действующими на сегодня

неэффективными экологическими ставками и нормативами утилизации. Такое падение цен приведёт к росту образования ТКО и застою в развитии производства многоразовых, экологически безопасных и легкоперерабатываемых видов товаров, тары и упаковки. Это, в свою очередь, станет основой для усугубления «мусорного кризиса» в России.

Наличие столь серьёзных системных проблем в реализации «мусорной» реформы, свидетельствуют о высокой вероятности её скорого провала. Повсеместное нарушение последовательности (иерархии) **приоритетных направлений государственной политики** в области обращения с отходами, закреплённой в Законе об отходах, размытая ответственность и зоны компетенций между органами государственной власти субъектов РФ и региональным оператором, отсутствие диалога с населением и игнорирование мнения общественности носят **системный характер** и требуют срочного вмешательства, регулирования и надзора со стороны федеральной власти.

При этом реализация имеющихся в международной и отечественной практике мер, находящихся в полном соответствии с закреплённой в законодательстве иерархией приоритетов государственной политики, способна уже в краткосрочной перспективе привести к значительному улучшению ситуации.

Для решения ключевой проблемы на пути цивилизованного и эффективного обращения с ТКО **Совет рекомендует Правительству Российской Федерации:**

- безотлагательно разработать комплексный план мероприятий по реализации приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере обращения с отходами (с безукоснительным следованием от более приоритетных к менее приоритетным) с дорожной картой совместных действий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и других участников. План должен содержать запрет на реализацию менее приоритетных направлений государственной политики до выполнения более приоритетных, и включать целевые показатели реализации мероприятий с оценкой их достижения. Необходимо также запланировать анализ причин в случае недостижения целевых показателей.

## **2. Срочные меры и системные решения проблемы обращения с ТКО**

### **2.1. Утилизация пищевых отходов**

В Российской Федерации отсутствует система сбора и утилизации органических (пищевых) отходов, которые составляют в среднем около 30-40% ТКО, направляемых на полигоны. Например, только Москва ежегодно

отправляет на подмосковные полигоны порядка 2 млн. тонн пищевых отходов (около четверти массы всех ТКО, образующихся в Москве). При гниении пищевые отходы выделяют неприятный запах и являются причиной образования свалочного газа, оказывающего негативное влияние на окружающую среду и здоровье людей.

В то же время в России существует опыт применения технологий, в том числе отечественных, по экологически безопасной утилизации органических отходов. Среди примеров таких технологий – компостирование пищевых отходов с дальнейшим получением органоминеральных удобрений или использование органической фракции отходов для производства биогаза. В качестве положительного примера можно привести опыт компании «Комплексные системы утилизации» (Оренбург), биогазовой станции «Лучки» (Белгородская область), ОАО «Шарканское РТП» (Удмуртия) и других предприятий, которые производят из отдельно собранных органических отходов коммерческие удобрения и биогаз.

Одним из способов сбора пищевых отходов для их дальнейшей утилизации является их отдельный сбор от населения на придомовых территориях. В крупных городах сбор пищевых отходов для получения биогаза целесообразно осуществлять через канализацию, используя диспоузеры (кухонные измельчители пищевых отходов). Опыт сбора органических (пищевых) отходов через канализационную сеть имеется в Москве, где на Люберецких и Курьяновских очистных сооружениях (далее соответственно - ЛОС и КОС) происходит производство биогаза и техногенного грунта. Однако для распространения этого способа на каждого жителя города могут потребоваться инвестиции в модернизацию ЛОС и КОС. Аналогичное решение можно использовать в других регионах, где применяется технология по переработке осадков сточных вод с последующим производством биогаза. Произведённый биогаз может быть использован для генерации тепловой и электрической энергии или, например, в качестве моторного топлива.

Приём и переработка канализационных стоков, содержащих, в том числе пищевые отходы, ведёт к образованию сброженных илов (после обработки в метантенках). При определённых условиях этот продукт переработки осадков сточных вод может быть использован в качестве техногенного грунта, пригодного к применению в городском хозяйстве, дорожном строительстве, для рекультивации полигонов и неудобий, засыпки котлованов и траншей и т. д., а при определённой обработке - и в качестве органоминерального удобрения. **Внедрение подобных методов позволит сократить объём поступающих на полигоны ТКО на 30-40%.**



Несмотря на наличие отдельных успешных примеров, инфраструктура для сбора пищевых отходов и мощности для их переработки в настоящее время в целом в России отсутствуют. В то же время опыт СССР и других стран показывает, что сбор пищевой органики для дальнейшей утилизации возможен, начиная с уровня домохозяйств.

Для комплексного решения данной проблемы рекомендуется:

**Правительству Российской Федерации:**

- разработать и внести в Государственную Думу ФС РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепляющий порядок обращения с осадками сточных вод и водоподготовки, а также определения данных понятий;

- разработать и утвердить нормативные акты, регламентирующие обращение с осадками сточных вод и почво-грунтами на их основе;

- в целях стимулирования раздельного сбора отходов ввести понижающий коэффициент к стоимости вывоза ТКО для тех домохозяйств, где пищевые фракции собираются раздельно (в т.ч. с применением диспозеров) и/или ввести понижающие коэффициенты при утверждении нормативов накопления ТКО.

**Исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации:**

- разработать и внедрить программы по обращению с пищевыми и иными компостируемыми органическими отходами с использованием различных технологий, применимых для разных источников образования данного вида отходов (домохозяйства, предприятия общественного питания, ритейлеры и др.), с установлением цели 100% переработки данного вида отходов и чётких промежуточных показателей-индикаторов достижения такой цели. При разработке таких программ учесть возможность технологического использования уже имеющихся в регионе мощностей по утилизации пищевых и иных компостируемых органических отходов, в ходе которой либо производится биогаз, либо осуществляется непосредственно компостирование с получением органоминеральных удобрений;

- разработать и внедрить программы по оборудованию индивидуальными измельчителями пищевых отходов квартир в многоквартирных домах в тех районах, канализационные стоки с которых поступают на предприятия по производству биогаза, с его последующим использованием на объектах по генерации энергии. Предусмотреть обязательное оборудование квартир в строящихся домах (в т.ч. в рамках программы «реновации» в г. Москве) индивидуальными диспозерами;

- разработать и внедрить программы по использованию почво-грунтов на основе сброженных илов для удобрения почв;

- разместить в открытом доступе в сети Интернет указанные программы.

**Правительству города Москвы и Правительству Московской области:**

- сформировать и законодательно регламентировать общую позицию по вопросу обращения с пищевыми отходами, и при её формировании согласовать действия по обращению с пищевыми отходами, в том числе проработать решение по модернизации ЛОС и КОС в случае широкого внедрения измельчителей пищевых отходов на уровне домохозяйств, подключенных к системе АО «Мосводоканал».

**2.2. Современная экологически и экономически эффективная альтернатива строительству мусоросжигательных заводов (МСЗ)**

В качестве меры, экологически и экономически более эффективной, чем внедрение мусоросжигательных технологий и заводов, предлагается строительство заводов по механо-биологической переработке ТКО, включающих три типа производства:

- цех сортировки - для выделения вторичных материальных ресурсов;

- цех биологического разложения отходов - для снижения массы, объёма и биологической активности органической фракции;

- цех прессования оставшихся отходов.

Обработка ТКО на таких заводах позволит снизить их объём как минимум в 4 раза при плате за переработку как минимум в 1,7 раза меньшей, чем при сжигании на МСЗ. Предлагаемое решение имеет ряд преимуществ по сравнению с сжиганием на МСЗ:

- меньшая плата за переработку ТКО по сравнению с МСЗ, при этом в случае применения для биологического разложения ТКО технологии анаэробного сбраживания (предусматривающей последующее производство электроэнергии), в целях компенсации части затрат может быть использован механизм договоров предоставления мощности;

- возможность использования заводов по механо-биологической переработке ТКО для переработки отдельно собранных отходов (для этого надо подавать отобранные вторичные ресурсы в цех сортировки, органические отходы – в цех биоразложения, прочие – в цех прессования). Плата за переработку при этом дополнительно упадёт ещё в 3,7 раза по сравнению с платой за переработку смешанных отходов, а эффект по снижению объёма повысится до 8 раз;

- сроки ввода предприятий в эксплуатацию снизятся, поскольку для заводов по механо-биологической переработке ТКО не требуется сложное и дорогостоящее оборудование по очистке дымовых газов;

- исчезнет возможность негативного воздействия на здоровье людей выбросов заводов в атмосферный воздух.

Данное решение в качестве наиболее экономически и экологически эффективного предлагается для реализации и в тех регионах, где не планируется строительство МСЗ, но остро стоит проблема обращения с ТКО. Более подробно данное решение описано в *Приложении 1* к настоящим Рекомендациям<sup>5</sup>.

### **2.3. Меры по изменению территориальных схем обращения с отходами**

Территориальная схема обращения с отходами является одним из базовых документов и отправной точкой в реформировании системы обращения с отходами. Несмотря на это, утверждённые территориальные схемы в подавляющем большинстве регионов нарушают требования Закона об отходах, противоречат приоритетам государственной политики обращения с отходами и законодательно закреплённой **иерархии данных приоритетов**, а именно:

- отражают только существующее положение вещей и не задают направлений развития;

- содержат прогнозные показатели по росту образования отходов вместо его сокращения;

- не содержат целевых показателей по максимальному использованию сырья и материалов, предотвращению образования отходов, а также по сокращению образования отходов и снижению класса опасности в местах их образования (внедрению отдельного сбора утильных компонентов ТКО);

- объединяют целевые показатели по утилизации с показателями по обезвреживанию, что фактически предоставляет возможность для региональных операторов уклоняться от вовлечения максимального количества отходов во вторичную переработку в пользу их сжигания или размещения на полигонах;

- игнорируют необходимость учёта балансовых характеристик потоков отходов.

Для решения этих проблем Совет рекомендует **Правительству Российской Федерации**:

- провести инвентаризацию территориальных схем, проверить их на соответствие Закону об отходах и закреплённым в нём приоритетам государственной политики и их иерархии;

- разработать и утвердить новые требования по содержанию территориальных схем в соответствии с приоритетами государственной

---

<sup>5</sup> Данный проект стал одним из победителей конкурса по решению проблем утилизации мусора, проведённого Советом в 2018 году.

политики по обращению с отходами и законодательно закреплённой иерархии данных приоритетов;

- включить в Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем<sup>6</sup> более подробный механизм общественных обсуждений при корректировке территориальных схем;

- разработать действенные инструменты по общественному обсуждению и учёту мнения граждан по проектам территориальных схем, в том числе, по объектам по временному размещению, захоронению, обработке, утилизации и обезвреживанию ТКО, перемещаемых из других регионов;

- внести изменения в законодательство, предусматривающие отнесение проектов территориальных схем обращения с отходами в перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня.

#### **2.4. Приоритеты государственной политики обращения с отходами: повторное использование, предотвращение образования и сокращение образования отходов**

Одной из ключевых проблем реализации «мусорной реформы» является несоблюдение последовательности (иерархии) приоритетов государственной политики, в частности, первых 3-х приоритетов: максимальное использование исходных сырья и материалов; предотвращение образования отходов; сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования. Данные приоритеты не нормированы на региональном и федеральном уровнях, а их иерархия не отражена и не учтена в мероприятиях и целевых показателях в региональных нормативных правовых актах, регламентирующих обращение с отходами (территориальные схемы, региональные программы и др.).

К мероприятиям по максимальному использованию исходных сырья и материалов следует отнести стимулирование (введение субъектом РФ налоговых льгот в рамках своей компетенции и пр.), популяризацию (соцреклама и пр.) использования населением и юридическими лицами многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки, а также поддержка проектов по ремонту, восстановлению и модернизации товаров, проектов по обмену и совместному использованию продукции и услуг (фримаркеты, фудшеринги, буккроссинг и пр.).

---

<sup>6</sup> Утверждены Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 // «Собрание законодательства РФ», 01.10.2018, № 40, ст. 6134.

Одним из наиболее эффективных мероприятий по предотвращению образования отходов является последовательное сокращение и, в дальнейшем, полный запрет использования неизвлекаемой и трудноперерабатываемой продукции - одноразовых товаров, тары и упаковки. Примером целевых показателей по предотвращению образования отходов могут служить Директива 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС по предотвращению и сокращению влияния упаковочных материалов и использованной упаковки на окружающую среду, Директива 2015/720 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 29 апреля 2015 г. о сокращении использования тонких пластиковых пакетов.

Сокращение образования отходов и снижение класса их опасности может быть достигнуто за счёт отдельного сбора (накопления) утильных компонентов ТКО. Отдельный сбор (накопление) позволяет уже на стадии сбора отходов выделить вторичное сырьё — а значит, сократить образование отходов. Также отдельный сбор является наиболее доступным способом снижения классов опасности отходов. Согласно Федеральному классификационному каталогу отходов, «Отходы из жилищ несортированные (исключая крупногабаритные)», код 73111001724, относятся к четвёртому классу опасности, в то время как большая часть отдельного собранного фракций вторичного сырья — к пятому классу. При этом, следует отметить, что целевые показатели по отдельному сбору (накоплению) утильных компонентов ТКО зафиксированы сейчас только в территориальных схемах Московской области, Пермского края и Республики Татарстан. Получается, что все остальные субъекты РФ не ставят перед региональными операторами индикативную задачу сокращения образования отходов и снижения класса опасности в источниках их образования. Более того, подобная ситуация привела к возникновению негативных тенденций. Например, существовавшая в Мурманской области инфраструктура отдельного накопления (сбора) отходов была ликвидирована с приходом регионального оператора, который, согласно руководящим документам по обращению с отходами Мурманской области, не имеет индикаторов по развитию отдельного накопления (сбора) отходов. В Краснодарском крае, согласно утверждённому порядку сбора ТКО, отдельное накопление (сбор) стекла, бумаги, пластика, металла и текстиля запланировано на 2037-2047 гг. В Москве заключённые на 15 лет государственные контракты по обращению с отходами предполагают организацию лишь 1 пункта отдельного накопления (сбора) на 12,5 тысяч человек. Поэтому сегодня только 2,5 тысячи из 18 тысяч контейнерных площадок оборудованы под отдельное накопление (сбор) утильных компонентов ТКО. Больше ни государственные контракты, ни территориальная схема обращения с отходами Москвы не

предполагают. Таким образом, в регионах нарастает тенденция, когда инфраструктура для раздельного сбора ликвидируется с приходом регионального оператора, т.к. в руководящих документах по обращению с отходами данных регионов нет индикаторов по развитию раздельного сбора (накопления) утильных компонентов ТКО.

Важно отметить, что сжигание отходов (т.е. «термическое обезвреживание») имеет наименьший (шестой) приоритет в иерархии приоритетов государственной политики. Поэтому целесообразность внедрения в регионах данной технологии необходимо определять только после того, как будет реализован и исчерпан потенциал пяти первых приоритетных методов обращения с отходами. На практике же мы видим противоречащие федеральному законодательству тенденции.

Всё вышеизложенное приводит к ежегодному росту образования отходов и уничтожению их полезных компонентов посредством захоронения и сжигания, что, в свою очередь, увеличивает негативное воздействие на окружающую среду и нарушает экологические права граждан.

В целях выстраивания максимально эффективной и экологически дружелюбной модели обращения с отходами, основанной на соблюдении иерархии приоритетов государственной политики, рекомендуется:

**Правительству Российской Федерации:**

- внести изменения в постановление Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130, включив в раздел 8 данные об установленных в субъекте РФ целевых показателях:

- по максимальному использованию исходных сырья и материалов (стимулирование и популяризация использования населением и юридическими лицами многоразовых товаров/тары/упаковки, поддержку системы ремонта, восстановления и модернизации товаров, а также проектов по обмену и совместному использованию продукции и услуг),

- по предотвращению образования отходов (сокращение и поэтапный вывод из оборота на территории РФ отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки),

- по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования (развитие общедоступной инфраструктуры раздельного сбора и накопления утильных компонентов ТКО в прогрессивной динамике по годам с увеличением доступности для населения такой инфраструктуры до 100% к 2025 году),

- о достигнутых значениях указанных целевых показателей;

- включить аналогичные целевые показатели в национальный проект «Экология»;

- разработать законопроект о внесении изменений в ст. 217 Налогового кодекса РФ в части освобождения от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации перерабатываемых фракций ТКО;

- разработать и утвердить перечень одноразовых, неизвлекаемых, трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории РФ и установить сроки такого вывода<sup>7</sup>.

- установить запрет на сжигание (термическое обезвреживание) 182 видов отходов, в отношении которых введен запрет на захоронение<sup>8</sup>.

**Минприроды России, Минпромторгу России, Минфину России:**

- разработать и представить в Правительство РФ предложения, направленные на стимулирование использования гражданами и юридическими лицами многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки;

- разработать сертификационные стандарты для категории многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки, определяющие свойства и потенциал полезного использования реализуемой на территории РФ продукции.

- инициировать внесение дополнений в технический регламент Таможенного Союза о безопасности упаковки ТРТС005/2011, направленных на стимулирование использования многоразовой (многооборотной) тары и упаковки.

- разработать и представить в Правительство РФ предложения, направленные на сокращение и поэтапный вывод из оборота на территории Российской Федерации отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки.

**Минприроды России:**

- подготовить для включения в национальный проект «Экология» программу мероприятий и целевых показателей по максимальному использованию исходных сырья и материалов, по предотвращению образования отходов и по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования.

- совместно с Минпромторгом России разработать программу по предотвращению образования отходов через поэтапное сокращение на территории Российской Федерации оборота одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки.

---

<sup>7</sup> по аналогии с Перечнем видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 июля 2017 г. № 1589-р // «Собрание законодательства РФ», 07.08.2017, № 32, ст. 5107).

<sup>8</sup> -//-

**Руководителям органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:**

- нормативно установить запрет на использование отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых потребительских товаров, тары и упаковки на всех массовых мероприятиях, а также в соответствующих органах власти и подведомственных государственных и муниципальных учреждениях.

**Руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации:**

- принять исчерпывающие меры по приведению территориальных схем обращения с отходами и иных региональных нормативных правовых актов по обращению с отходами в соответствие с п. 2 ст. 3 Закона об отходах, утвердив мероприятия и установив прогрессивные целевые показатели по максимальному использованию сырья и материалов, по предотвращению образования отходов, по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования. К мероприятиям по максимальному использованию сырья и материалов следует отнести стимулирование (введение субъектом РФ налоговых льгот в рамках своей компетенции и пр.), популяризацию (соцреклама и пр.) использования населением и юридическими лицами многоразовых (многооборотных) товаров, тары и упаковки, а также поддержка проектов по ремонту, восстановлению и модернизации товаров, проектов по обмену и совместному использованию продукции и услуг (фримаркеты, фудшеринги, буккроссинги пр). К мероприятиям по сокращению образования отходов следует отнести поэтапный вывод из оборота на территории субъекта отдельных видов одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки. К мероприятиям по сокращению образования и снижению класса опасности отходов в местах их образования следует отнести развитие общедоступной инфраструктуры раздельного сбора (накопления) утильных компонентов отходов, в том числе органических и опасных отходов, в прогрессивной динамике по годам, с увеличением доступности такой инфраструктуры до 100%.

**2.5. Разработка наилучших доступных технологий утилизации ТКО**

Институт наилучших доступных технологий (далее - НДТ) должен стимулировать производителей использовать наиболее экологически безопасные и экономически эффективные технологии в различных отраслях, в т. ч. в области обращения с отходами. На первый взгляд выглядит логичным, что в приоритетном порядке разработаны НДТ для технологий обезвреживания



отходов высокого класса опасности, способных нанести вред окружающей среде (в частности, НДТ для технологий термического обезвреживания ТКО). При этом НДТ для утилизации различных видов отходов не разработаны. В условиях пренебрежения соблюдением иерархии приоритетов государственной политики в области обращения с отходами складывается парадоксальная ситуация, когда при выборе технологий аргументом в пользу первоочередного использования мусоросжигания становится наличие утверждённых НДТ.

В целях обеспечения эффективного применения НДТ в области обращения с отходами, рекомендуется:

**Правительству Российской Федерации:**

- разработать справочники НДТ для утилизации различных видов отходов, входящих в состав ТКО: полимеры, стекло, металлы, макулатура, включая компостируемые отходы (отходы кухонь, иловые осадки и т. п.) наряду с НДТ по утилизации ТКО через производство РДФ-топлива;

- повысить ставки экологического сбора до такого уровня, при котором компаниям-производителям будет выгоднее либо самостоятельно обеспечивать утилизацию своих товаров, в том числе тары и упаковки, либо отказаться от их производства;

- исключить практику отчётности о выполнении целевых показателей по утилизации одних видов пластика другими видами, например, сбором и утилизацией ПЭТ за произведённую упаковку из полистирола или ПВХ;

- ввести экономические меры, стимулирующие предприятия общественного питания сокращать использование одноразовой посуды, тары и упаковки в пользу многоразовых аналогов.

**2.6. Раздельный сбор отходов: барьеры и стимулы**

При готовности большинства жителей Российской Федерации к участию в раздельном сборе отходов<sup>9</sup> и недозагрузке существующих перерабатывающих мощностей, в законодательстве отсутствуют механизмы для внедрения раздельного сбора отходов (далее – РСО) на территории страны.

Региональные операторы не только экономически не заинтересованы во внедрении РСО, но и не обязаны его внедрять и даже вправе не разрешить внедрять РСО другим компаниям. Как следствие, на местах не предпринимаются базовые меры для того, чтобы РСО начал функционировать: например, не осуществляется установка достаточного количества контейнеров для РСО, прессов для пластика. Граждане не верят в то, что раздельно собранные отходы действительно везут на переработку, и поэтому участвуют в РСО не так активно, как могли бы.

---

<sup>9</sup> Согласно опросу ФОМ за 2017 г., более 90% опрошенных россиян готовы сортировать отходы при наличии контейнеров в шаговой доступности.

Кроме того, в руках регионального оператора (в тех регионах, где запланировано строительство МСЗ) сосредоточена реализация конфликтующих способов обращения с отходами. В частности, выделение, в рамках внедрения РСО, наиболее калорийных фракций из общего потока ТКО снижает экономическую эффективность работы МСЗ.

Запрет полигонного захоронения отдельных полезных компонентов, входящих в состав ТКО, никоим образом не препятствует их смешению с остальным мусором, а значит, не предотвращает их попадание на полигон в смешанном потоке мусора.

Важные этапы накопления и транспортировки вторичных ресурсов остаются без финансирования в связи тем, что установленные ставки экологического сбора и нормативы утилизации не покрывают расходов юридических лиц на самостоятельную реализацию расширенной ответственности производителя и провоцируют производителей на уплату экологического сбора в бюджет. В свою очередь, бюджетные средства распределяются на строительство и проектирование только объектов обработки и утилизации отходов. Отсутствуют механизмы экономического стимулирования граждан к участию в РСО, такие как пониженный тариф на вывоз отдельно накопленных (собранных) отходов, залоговая стоимость тары; отсутствует правовое поле для развития сети пунктов приёма вторсырья.

На начало 2018 года уровень доступности инфраструктуры раздельного сбора (накопления) отходов для жителей 160 крупных городов России (с населением более 100 тысяч человек), которые являются основными отходообразователями страны (в разрезе ТКО), и где проживает 73,5 млн человек, составлял лишь 14,5%. Таким образом только 10,7 млн человек в Российской Федерации имеют доступ к инфраструктуре раздельного сбора (накопления) отходов.

Для того, чтобы РСО начал функционировать, **Правительству Российской Федерации** рекомендуется:

- установить обязанность субъектов РФ и региональных операторов по внедрению и развитию общедоступной инфраструктуры раздельного сбора (накопления) утильных компонентов ТКО в прогрессивной динамике по годам с увеличением доступности для населения такой инфраструктуры до 100% к 2025 году (предусмотрев ответственность за недостижение данных показателей);

- повысить ставки экологического сбора и нормативы утилизации до уровня, стимулирующего производителей самостоятельно обеспечивать утилизацию своей продукции;

- разработать действенные меры и инструменты экономического стимулирования граждан для участия в РСО;

- разработать программы просвещения граждан в сфере обращения с отходами (в соответствии с приоритетами государственной политики и их иерархией) и вовлечения их в участие в РСО.

## **II. Предложения по обеспечению учёта мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки твёрдых коммунальных отходов**

### **1. Международный опыт учёта мнения общественности при принятии решений о размещении объектов обращения с ТКО**

Массовые гражданские протесты, вызванные процессами обращения с отходами, широко распространены во всём мире. При отсутствии решений, удовлетворяющих требования местного населения и общественных активистов, антимусорные протесты могут продолжаться долгие годы, иногда десятилетия (примеры - Италия, Ливан, Словакия, Великобритания). Попытки силой подавить антимусорные протесты на этапе, когда они доходят до противостояния на улицах, иногда внешне могут быть успешными (пример - Ливан), но не решают проблемы обращения с отходами. На этом фоне протестное движение уходит на уровень местных органов власти, малого бизнеса, общественно-политических движений.

Антимусорные протесты способствуют развитию мощных общественных движений, примером может быть итальянское движение «Zero Waste» («Ноль отходов»). В настоящее время оно объединяет органы местного самоуправления 274 коммун, на территории которых проживает 6,1 млн. человек (это почти 10% населения Италии). Участниками движения «Ноль отходов» являются такие крупные города, как Парма. В 2018 году о планах присоединения к этому движению заявил Рим.

Дополнительным фактором, сильно влияющим на антимусорные протесты, является зачастую весьма серьёзное влияние организованной преступности и коррупции в области обращения с отходами (Италия, Словакия, Ливан, США). Организованная преступность и коррупция могут в одних случаях способствовать подавлению антимусорных протестов, а в других - увеличивать их силу и эффективность.

Органы власти, столкнувшись с массовыми антимусорными протестами, кроме попыток их подавления или игнорирования, могут попытаться занять более конструктивную позицию. Это может быть:

- обеспечение информационной открытости, что будет способствовать повышению доверия, ответственности представителей органов власти, уменьшению возможностей влияния коррупции и организованной преступности;

- учёт альтернативных требований и предложений со стороны протестующих, в том числе часто имеющих под собой значительные экономические причины (например, падение стоимости недвижимости,

расположенной рядом с объектами, на которых осуществляется обращение с отходами);

- ориентация протестных движений, которые часто движимы принципом «где угодно, но не на моём заднем дворе», на реализацию возможных конструктивных альтернатив (прежде всего - снижения количества образующихся отходов, внедрения раздельного сбора отходов, развития переработки и т.д.);

- использование механизмов учёта общественного мнения, предполагающих непосредственное и обязательное для исполнения волеизъявление населения соответствующих территорий и правообладателей недвижимого имущества, расположенного на них.

## **2. Краткий анализ российского опыта по использованию процедур информирования и учёта общественного мнения при принятии решений о размещении объектов обращения с ТКО и предложения по обеспечению информирования граждан и учёта их мнения**

Как уже отмечалось выше, наиболее ярким примером катастрофичности ситуации с обращением с отходами, является ситуация в Москве и Московской области. Москва является крупнейшим производителем ТКО на территории Российской Федерации. При этом город демонстрирует «безответственность производителя», в течение длительного времени решая проблему своих отходов за счёт их вывоза на полигоны, расположенные преимущественно в Московской области, а иногда и на территориях соседних с ней регионов.

В результате столица России оказалась окружена кольцом полигонов захоронения отходов. С 2017 г. на территории Московской области начался рост протестной активности, связанный с функционированием уже существующих полигонов, а также планами по организации новых. Попытки решения проблемы за счёт активизации вывоза московских отходов для захоронения не только в Московскую область, но и в другие регионы (Владимирскую, Архангельскую области), строительства мусоросжигательных заводов в рамках проекта «Чистая страна» привели к активизации протестов, а также к распространению их на территории других областей. Ситуация будет обостряться и дальше в связи с увеличением потока московских отходов при реализации программы реновации столичного жилищного фонда.

Проблемы некачественной реализации существующих процедур учета общественного мнения, сокрытия или искажения экологической информации, иногда намеренного манипулирования процессом общественных обсуждений, подтасовывания их результатов стоят весьма остро и способствуют усилению протестных настроений. Примеры нарушений при подготовке и проведении

общественных слушаний по материалам ОВОС мусоросжигательных заводов даны в *Приложении 2* к настоящим Рекомендациям.

Типичными примерами некорректного использования процедур информирования и учета общественного мнения являются:

1) **Низкая доступность информации о проектах, результатах их обсуждения и экологической оценки**, отказы в предоставлении проектной документации для проведения независимых общественных экологических экспертиз, информационная закрытость государственных экологических экспертиз (далее - ГЭЭ) проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности. При заявленном переходе России к цифровой экономике официальную проектную документацию, представляемую на ГЭЭ или общественное обсуждение, результаты ГЭЭ и т.д. до сих пор не размещают в сети Интернет. Типичным объяснением отказа в доступе к проектной документации, представляемой на экологическую экспертизу, является «коммерческая тайна». Обязательность ГЭЭ проектов территориальных схем по обращению с отходами отсутствует. Тексты заключений государственных экологических экспертиз не размещаются в открытом доступе и не предоставляются по запросам. Отсутствует единый общедоступный интернет-источник сведений об уже утвержденных территориальных схемах обращения с отходами, результатах общественных обсуждений проектов территориальных схем, проектов их корректировок и т.д.

2) **Отсутствие в открытом доступе официальной информации об экологических последствиях деятельности в области обращения с ТКО.** Большая часть полигонов для захоронения ТКО не имеет официальных сайтов, а при наличии таких сайтов их информационное наполнение, пригодность к использованию в диалоге с гражданами, в процедурах по учету их мнения, как правило, находятся на низком уровне. Результаты проверки деятельности полигонов органами экологического и санитарно-эпидемиологического надзора в открытом, удобном для пользования, заслуживающем доверия виде отсутствуют. Согласно Положению о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов<sup>10</sup>, целенаправленное информирование по этому поводу не предусмотрено. Согласно Положению об утверждении стандартов раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами<sup>11</sup> предусмотрено раскрытие информации (обеспечение доступа к информации неограниченного

---

<sup>10</sup> Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2016 г. № 467 // «Собрание законодательства РФ», 06.06.2016, № 23, ст. 3317.

<sup>11</sup> Утверждено Постановлением Правительства РФ от 21 июня 2016 года № 564 (ред. от 31.03.2018) // «Собрание законодательства РФ», 27.06.2016, № 26 (II), ст. 4068.

круга лиц независимо от цели ее получения) по ряду организационных и экономических показателей. Однако при этом полностью отсутствуют какие-либо показатели, характеризующие социально-экологические результаты деятельности операторов по обращению с отходами.

Информация контрольно-надзорных органов о состоянии окружающей среды в местах расположения объектов обращения с отходами зачастую не совпадает с данными и наблюдениями (мнением) местных жителей и вызывает рост недоверия населения к органам власти. Недовольство усиливается при принятии непрозрачных решений о сокращении размеров санитарно-защитных зон объектов обращения с отходами. В соответствии с п. 7.1.12. (Сооружения санитарно-технические, транспортной инфраструктуры, объекты коммунального назначения, спорта, торговли и оказания услуг) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03<sup>12</sup>, к I классу с санитарно-защитной зоной в 1000 метров относятся полигоны по размещению, обезвреживанию, захоронению токсичных отходов производства и потребления 1-2 классов опасности, мусоросжигательные, мусоросортировочные и мусороперерабатывающие объекты мощностью от 40 тыс. т/год и др. При этом существует возможность сокращения размера санитарно-защитной зоны, в том числе для таких предприятий. Известен случай, когда в Москве для МСЗ, планировавшегося к строительству на ул. Вагоноремонтной в промзоне «Коровино» – предприятия I класса, санитарно-защитная зона была значительно сокращена, в результате чего по одному из направлений её размер стал составлять менее 100 метров. В большинстве случаев в публичном доступе отсутствуют убедительные обоснования для сокращения размера санитарно-защитных зон.

Кроме того, по мнению многих экспертов, размер санитарно-защитных зон в 1000 метров для предприятий по обращению с отходами I класса, а также меньшие размеры для объектов обращения с отходами других классов, являются недостаточными для обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие при функционировании вышеназванных объектов. Подобные объекты осуществляют негативное воздействие на окружающую среду и людей на гораздо больших расстояниях.

**3) Манипулирование терминологией, действующей нормативно-правовой базой и т.д. в расчете на изменение отношения граждан к проекту, создание препятствий для широкого публичного обсуждения проектной документации.** Например, сжигание отходов переименовывается в «переработку отходов в энергию». В проекте «опытно-экспериментального

---

<sup>12</sup> «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»

завода по сортировке и переработке отходов» (с.п. Филипповское, Киржачский район, Владимирская область) обнаруживаются полигоны для захоронения остатков этой сортировки и переработки на площади в несколько десятков га. Строительство полигона для захоронения московских ТКО на ст. Шиес Архангельской области получает название «Экотехнопарк». При проведении общественных и публичных слушаний, встреч с общественностью, зачастую используются помещения с малой вместимостью, выбираются неудобное время и/или место проведения, проводится подвоз «подобранных» представителей общественности с заранее заготовленными выступлениями при ограничении доступа противников проектов, реальных местных жителей и т.д. Известны случаи фабрикация положительных заключений по результатам общественных обсуждений проектов, что, в свою очередь, также вызывает протесты.

**4) Отсутствие в законодательстве инструмента стратегической экологической оценки для учета экологических и санитарно-эпидемиологических рисков, а также для учёта мнения граждан на ранних этапа разработки программ и документов стратегического значения.** Стратегическая экологическая оценка - это оценка вероятных экологических и социально-экономических последствий реализации сценариев долгосрочного развития, которая проводится на более ранней стадии, чем ОВОС. Данный инструмент уже несколько десятилетий применяется в мире. Есть прецеденты (частные инициативы) успешного применения данного инструмента в России. Так, в 2015-2016 гг. проведен пилотный проект СЭО Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края до 2030 года. В 2016-2017 годах были реализованы еще два пилотных проекта: СЭО программы развития угледобывающего района в Кемеровской области с учетом задач сохранения биоразнообразия и СЭО Стратегии социально-экономического развития Амурской области до 2025 года в части развития топливно-энергетического комплекса.

**5) Отсутствие в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ показателей информационной открытости и учета мнения граждан при реализации территориальных схем и проектов по обращению с ТКО.** В соответствии с установленным порядком<sup>13</sup>, при оценке эффективности тема отходов, в той или иной мере, отражена в п. 9 перечня показателей и включает в себя качество и доступность услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ); отношение среднестатистических расходов населения на оплату ЖКХ к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг; долю утилизированных ТКО в

---

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»



общем объеме коммунальных отходов; долю нормативно очищенных вод в общем объеме сточных вод. Однако эти показатели не отражают всю комплексность и остроту данной темы.

Для комплексного решения указанных проблем Совет рекомендует:

**Минприроды России, Минюсту России, Минкомсвязи России, Росприроднадзору, Генпрокуратуре России совместно с Советом, Общественной палатой Российской Федерации, Общероссийским народным фронтом и другими общественными организациями:**

- провести анализ эффективности реализации действующих процедур и механизмов информирования населения и учета мнения граждан при проектировании и строительстве заводов по термическому обезвреживанию ТКО в рамках нацпроекта «Чистая страна» (4 в Московской области и 1 в Татарстане), а также в отношении полигонов и проектов в области обращения с ТКО, вызвавших активные социальные протесты в 2017-2018 гг. (полигон «Кучино» (Балашиха), полигон «Ядрово» (Волоколамск), полигон «Лесная» (Серпухов), проект «Малинки» (Новая Москва), проект на территории с.п. Филипповское Киржачского района Владимирской области, проект по захоронению ТКО из г Москвы на полигоне в районе ст. Шиес (Архангельская область) и т.д.;

- с учетом проведенного анализа подготовить и реализовать предложения по повышению эффективности работы действующих процедур по информированию и учету мнения граждан в области обращения с ТКО;

- провести анализ информационного наполнения интернет-сайтов объектов обращения с отходами (для каждого отдельного объекта);

- с учетом проведенного анализа разработать минимальные обязательные требования к информационному наполнению таких сайтов, организовать проведение регулярных конкурсов на лучший интернет-сайт объекта по обращению с отходами в целях распространения и внедрения положительного опыта в этой области.

**Главному государственному санитарному врачу Российской Федерации:**

- внести изменения в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» в части установления для объектов обращения с отходами I класса размера санитарно-защитной зоны в 5000 м, для объектов обращения с отходами II класса – 3000 м, для объектов обращения с отходами III класса – 1000 м, объектов обращения с отходами IV класса – 500 м.

**Правительству Российской Федерации:**

- ввести государственную экологическую экспертизу федерального уровня проектов территориальных схем обращения с отходами;

- установить обязательность публикации в сети Интернет представляемой на государственную экологическую экспертизу проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности;

- создать единый общедоступный официальный интернет-источник сведений об уже утвержденных территориальных схемах обращения с отходами, с размещением их официальных текстов; сведений о результатах общественных обсуждений, датах общественного обсуждения корректировок территориальных схем, результатах государственной экологической экспертизы и т.д.;

- Обеспечить обязательную публикацию в сети Интернет представляемой на государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ) проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности, в части, содержащей информацию о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, о загрязнении окружающей среды, о мерах по её охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, о других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом) объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности, а также заключений ГЭЭ.

- установить обязательность включения в материалы государственной экологической экспертизы и ее заключение пояснений о том, как были использованы (не были использованы) поступившие в письменном виде предложения граждан и общественных организаций. В случае, если эти предложения не были использованы, должны быть указаны причины неиспользования;

- внести в Положение о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов дополнения, устанавливающие обязательность публикации в сети Интернет:

- отчетов о результате мониторинга воздействия объектов размещения отходов на окружающую среду, проводимого собственниками объектов

размещения отходов, а также лицами, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов;

- результатов проводимой территориальными органами Росприроднадзора проверки отчетов для подтверждения (неподтверждения) заключения об отсутствии негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов, включая использованные для этого результаты государственного мониторинга;

- результатов проверок, проводимых государственными органами в области охраны окружающей среды, помимо оформления документов «о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов».

- дополнить Стандарт раскрытия информации в области обращения с ТКО рядом социально-экологических показателей:

- количеством жалоб, связанных с экологическими последствиями деятельности оператора по обращению с отходами (в качестве источника верификации можно использовать данные о входящих обращениях в органы государственной власти);

- результатами реагирования получателей жалоб на эти обращения;

- количеством и результатами плановых и внеплановых проверок деятельности операторов по обращению с отходами;

- количеством публичных протестных мероприятий (митинги, пикеты и т.д.), связанных с деятельностью операторов по обращению с отходами.

- ускорить принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего введение стратегической экологической оценки. В качестве пилотного проекта подготовить СЭО для нацпроекта «Чистая страна».

- внести в Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. № 1373<sup>14</sup> изменения, предусматривающие учет таких показателей, как «реализация приоритетов государственной политики в области обращения с отходами в регионе» и «информационная открытость при реализации территориальных схем и проектов по обращению с ТКО».

---

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2018 г. № 1373 "О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // «Собрание законодательства РФ», 26.11.2018, № 48, ст. 7145.

### **3. Использование обязательных для исполнения форм учета мнения граждан для принятия решений о строительстве объектов обращения с отходами**

Объекты, используемые для обработки, утилизации и обезвреживания и размещения ТКО, относятся к высокому классу опасности, в связи с чем выбор мест их расположения непосредственно затрагивает интересы жителей не только близлежащих населенных пунктов, но и населённых пунктов, расположенных на некотором расстоянии от объектов обращения с отходами, оказывая прямое влияние на реализацию прав граждан на жизнь, здоровье, благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие. Поэтому принятие решения о строительстве таких объектов требует использования инструментов и механизмов учета мнения граждан, предполагающих непосредственное и обязательное для исполнения волеизъявление населения соответствующей территории.

Поскольку размещение объектов обращения с отходами требует всесторонней проработки и обсуждения с населением, механизм учета мнения граждан должен предусматривать два этапа: информирование жителей о проекте с его публичным обсуждением и принятие населением решения, обязательного к исполнению.

На первом этапе осуществляется информирование и публичное обсуждение с жителями и иными заинтересованными лицами проекта размещения объекта, потенциально несущего риски негативного воздействия на окружающую среду, путем проведения публичных слушаний или общественных обсуждений в существующих процедуре и формате. На соответствующем сайте в сети Интернет заблаговременно размещается документация о предполагаемом строительстве, представляется проект, проводится его экспозиция и организуется обсуждение, в случае проведения публичных слушаний проводится собрание или собрания участников. В обсуждении участвуют местные жители, постоянно проживающие на территории, на которой либо прилегающей к которой предполагается строительство объекта, используемого для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения ТКО, правообладатели находящихся в границах данной территории объектов недвижимости, избранные на данной территории депутаты и иные выборные должностные лица органов местного самоуправления, представители территориального общественного самоуправления, а также специалисты.

В связи с отсутствием в действующем законодательстве механизма учета рекомендаций, высказанных на публичных слушаниях и общественных обсуждениях, необходим второй этап - принятие непосредственно населением

решения по вопросу о строительстве объектов обработки, утилизации, обезвреживания и размещения ТКО, путем проведения:

- **схода граждан** соответственно городского поселения, или отдельного населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, на территории которого предполагается строительство вышеназванного объекта, - в каждом из поселений (населенных пунктов) с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 500 человек, либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района, на территории или в непосредственной близости от которого предполагается строительство вышеназванных объектов;

- **местного референдума** - в городском поселении, городском округе, внутригородском районе городского округа с внутригородским делением, внутригородской территории (внутригородском муниципальном образовании) города федерального значения, на территории которого предполагается строительство вышеназванных объектов, с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 500 человек.

В настоящее время значительно сужены полномочия органов местного самоуправления городских поселений по вопросам, касающимся обращения с отходами на территориях соответствующих городских поселений. У сельских поселений любые полномочия по вопросам, касающимся обращения с отходами, изъяты в принципе.

Для реализации изложенных предложений Совет рекомендует **Правительству Российской Федерации** внести следующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- дополнить п. 14 ч. 1 ст. 15 и п. 24 ч. 1 ст. 16 после слов «(в том числе раздельному сбору),» словами «накоплению, »;

- п. 18 ч. 1 ст. 14 изложить в следующей редакции: «участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих городских поселений»;

- в ч. 3 ст. 14 включить в перечень вопросов местного значения сельского поселения, вопрос, предусмотренный п. 18 ч. 1 данной статьи в предлагаемой редакции;

- первый абзац ч. 3 ст. 14 изложить в следующей редакции: «К вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1 - 3, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19 (за исключением использования, охраны,

защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 настоящей статьи.»;

- в ст.ст. 14, 15, 16 и 16.2. дополнить перечни вопросов местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа и внутригородского района участием в деятельности по выбору мест размещения и согласованию проектов строительства объектов, используемых для переработки твердых коммунальных отходов;

- в ст. 25.1. внести изменения, уточняющие полномочия схода граждан и закрепляющие возможность проведения совместных сходов в нескольких поселениях либо населенных пунктах, на территории которых либо в непосредственной близости от которых планируется строительство объекта, используемого для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения ТКО;

- в ч. 2 ст. 22 внести изменения, предусматривающие возможность проведения местного референдума на части территории муниципального образования.

Настоящие Рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 18 января 2019 г.

Председатель Совета

М.Федотов

