

РЕКОМЕНДАЦИИ
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
по итогам специального заседания на тему «Обеспечение права населения
на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду
при утилизации отходов потребления»

30 августа 2017 г.

30 августа 2017 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее — Совет) провел специальное заседание на тему «Обеспечение права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления».

Необходимость организации и проведения специального заседания по данной теме была вызвана поступлением в Совет большого количества жалоб граждан из разных регионов Российской Федерации, связанных с планируемым строительством объектов по термическому обезвреживанию и размещению отходов.

В заседании приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, представители общественности и органов исполнительной власти г. Москвы, г. Санкт-Петербург, Московской области, Оренбургской области, Республики Татарстан, Пермского края, Республики Крым, местного самоуправления г. Магас, представители бизнеса, занятого в сфере обращения с отходами, представители Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат.

Совет рассматривает тему обращения с отходами потребления в контексте обеспечения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав каждого на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду.

Совет полагает, что решение проблемы в сфере обращения с отходами производства и потребления требует объединения усилий государства и гражданского общества, производителей и потребителей товаров и услуг, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, субъектов общественного контроля и населения.

1. Правовое регулирование сферы обращения с отходами

В 2014 г. в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах) были внесены изменения, направленные на модернизацию сферы обращения с отходами в Российской Федерации. В рамках проводимой реформы системы обращения с отходами должно быть обеспечено достижение следующих целей: ликвидация теневого рынка в отрасли обращения с отходами; создание механизмов пресечения несанкционированных свалок, в том числе путем установления жесткого контроля за потоками отходов на территории конкретного муниципалитета; создание и модернизация инфраструктуры для переработки и утилизации отходов; развитие механизмов частно-государственного партнерства в целях привлечения инвесторов

в сферу обращения с твердыми коммунальными отходами; снижение образования отходов; внедрение системы раздельного сбора отходов, в т. ч. опасных; максимальный возврат отходов в производственный цикл; значительное сокращение объемов отходов, направляемых на полигоны.

В п. 2 ст. 3 Закона об отходах закреплены основные направления государственной политики в сфере обращения с отходами (в порядке приоритетов с учетом минимизации неблагоприятных воздействий на окружающую среду и оптимизации эффективности использования ресурсов при предотвращении образования отходов и обращении с ними):

- 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.

Кроме того, в новой редакции Закона об отходах уточнены положения о лицензировании видов деятельности в области обращения с отходами, предусмотрены положения, направленные на совершенствование организации и осуществления деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО) посредством введения института регионального оператора, создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО, развитие инфраструктуры сбора (в том числе раздельного сбора), утилизации, обезвреживания и размещения ТКО, установления принципа расширенной ответственности производителя (далее — РОП). Законом об отходах к полномочиям субъектов Российской Федерации установлена обязательность разработки и принятия на региональном уровне территориальных схем обращения с отходами (далее — ТСО), в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Принятие в 2014 году изменений в Закон об отходах создало условия для формирования в субъектах Российской Федерации новых систем обращения с ТКО, которая включает разработку программ обращения с отходами, региональных схем обращения с ТКО, созданию специализированных организаций в указанной сфере (региональных операторов по обращению с ТКО).

Совет отмечает, что реформа в сфере обращения с отходами производства и потребления не была в достаточной мере проработана на федеральном уровне. Эксперты Рабочей группы в сфере обращения с отходами производства и потребления Центра общественного мониторинга по проблемам экологии и защите леса Общероссийского Народного Фронта (далее — ЦОМ ОНФ) в результате анализа хода реформирования, рекомендовали представителям федеральных органов власти — в связи с появлением проблем с разработкой и принятием основных системообразующих подзаконных актов — руководствоваться понятием «общество с устойчивым ресурсным циклом» как главным ориентиром в становлении нормативно-правовой основы обращения с отходами производства и потребления. В России действует ГОСТ ИСО 26 000 (на основе международного стандарта ISO 26 000), который является хорошей методической основой для формирования норм в области устойчивого развития. При подходе к системе обращения с отходами с позиции устойчивого развития регулируются не отдельные стадии цикла обращения с отходами, а полный цикл обращения, при этом оценивается прямой и косвенный эффект влияния системы обращения с отходами в контексте долгосрочного экологически безопасного и экономически эффективного развития общества. Однако этого сделано не было.

Также Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ не устанавливает четкой ответственности муниципальных органов власти за организацию системы обращения с ТКО и материальной заинтересованности в ее эффективном функционировании, нет четкого разделения ответственности органов государственного и муниципального управления, производителей/импортеров и граждан.

Ответственность и зоны компетенций «размываются» между региональным уровнем, муниципальными органами власти и региональным оператором.

Существенным недостатком является и то, что в законе практически нет правовых основ формирования бытовой и технологической культуры, актуальных для организации работы с населением по созданию системы стимулов и мотиваций, по включению основ цивилизованного обращения с отходами в систему образования и просвещения, по организации системы поддержки соответствующих экологических инициатив.

Отдельно стоит отметить положения Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ, вводящих институт региональных операторов и определяющих их сферу деятельности. Анализ показывает, что эти положения плохо интегрированы в федеральный закон. Например, общие обязанности и полномочия регионального оператора не совпадают с требованиями по содержанию договора с региональным оператором. Сравним данные нормы:

— «Региональные операторы осуществляют сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта РФ в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами»;

— «Региональный оператор по договору на оказание услуг по обращению с ТКО обязуется принимать ТКО и обеспечивать их сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение».

Как видно, обязанность обеспечивать утилизацию отходов, что является более приоритетным способом обращения с отходами, выпал из необходимых условий деятельности регионального оператора. ЦОМ ОНФ на июнь 2017 года проанализировано 62 ТСО, на разработку которых было израсходовано 587 млн. рублей.

Были сделаны следующие выводы:

— имеются недоработки системного характера, нет единой координации. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2016 г. № 197 нуждается в существенной переработке, уточнении требований к разработке ТСО (организационный алгоритм и содержательная часть). Именно поэтому ни одна из ТСО реально не отражает существующую систему обращения с отходами. Имеются достаточно грубые ошибки и искаженные данные;

— практически во всех ТСО схемы потоков отражены прямыми линиями, что по факту не отображает реальную логику транспортировки отходов;

— не учтен важный аспект: изначальный правовой «симбиоз» ТСО и региональных программ в области обращения с отходами. Наличие региональной программы является условием предоставления субсидии субъекту РФ из средств, поступивших в федеральный бюджет в счёт уплаты экологического сбора (п. 10 ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ). Помимо этого, п. 1 ст. 24.6 Закона об отходах установлено, что сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Разработанные в субъектах Российской Федерации ТСО, за исключением ТСО Пермского края, выполнены с нарушением Закона «Об отходах», поскольку предусматривают неуклонный рост объемов образования отходов, что противоречит указанным выше приоритетам государственной политики. Вместе с тем, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования были согласованы все ТСО, не имеющие целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов. Это объясняется тем, что Законом «Об отходах» не урегулирован механизм отказа в согласовании ТСО. Территориальные органы Росприроднадзора России обязаны согласовывать поступившие ТСО даже если они разработаны с нарушениями, не учитывают приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами и не имеют целевых показателей и мероприятий по снижению образования отходов.

В настоящее время в России около 15 000 санкционированных мест размещения отходов занимают территорию около 4 млн га, что сопоставимо с территорией Швейцарии и Нидерландов, а под размещение все возрастающих объемов ТКО ежегодно выделяется около 0,5 млн га земли, что практически вдвое превышает территорию Люксембурга. Помимо вывода значительных земельных ресурсов из хозяйственного оборота полигоны загрязняют атмосферу, поверхностные слои почвы, подземные воды и грунт, негативно влияют на растительный и животный мир, ухудшают качество жизни населения близлежащих территорий.

Из-за отсутствия системы отдельного сбора и утилизации отходов, содержащих токсичные компоненты, растут масштабы загрязнения окружающей среды опасными веществами. При размещении на полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов, таких как бумага, стекло, металлы, пластик и пр. По экспертным оценкам, на эти компоненты приходится более 40 % ТКО, т. е. около 15 млн тонн ежегодно.

Например, в Центральном федеральном округе, по мнению экспертов Координационного совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации, при наличии сети мусоросортировочных станций на вторсырье можно будет зарабатывать до 68 млрд рублей ежегодно. В стране существует достаточно перерабатывающих мощностей. Чего не хватает, так это возможности собрать и извлечь вторсырье, а также государственной поддержки данного направления. В то же время, например, в ТСО Пермского края поставлена задача по снижению образования отходов, а также по трехкратному росту доли утилизируемых (перерабатываемых) отходов к 2026 г. с учетом ориентированности на извлечение вторичного сырья у источника образования отходов для его дальнейшего вовлечения в производственный цикл и минимизацию объемов захоронения отходов; утвержден порядок внедрения отдельного сбора с целевым индикатором «доля населения, охваченного отдельным сбором, %», предусматривающим ежегодное увеличение инфраструктуры для отдельного сбора отходов. На территории Пермского края в качестве перспективной принята система отдельного сбора в три контейнера. Аналогичные примеры имеются и в других регионах.

2. Технологические решения проблемы обращения с ТКО

В сложившихся условиях основной задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании нормативно-правовой базы по обращению с ТКО является минимизация издержек — финансовых, временных, операционных, направленных на достижение целей реформы в сфере обращения с отходами производства и потребления. В качестве одной из альтернатив захоронению отходов, как наиболее распространенному способу обращения с ТКО,

сопряженному с необходимостью выделения под захоронение больших земельных участков, предлагается сжигание отходов.

Данный способ обращения с отходами имеет существенные недостатки:

— выработка токсичных золы и шлака, которые требуют особых условий при последующем захоронении;

— высокая стоимость и сложность в привлечении финансирования для строительства и поддержки деятельности мусоросжигательных заводов (далее — МСЗ) на муниципальном и региональном уровне.

Согласно расчетам, затраты на сжигание 1 кубометра отходов (при снижении объемов ТКО до 10 % от первоначальных) на 50 % превышают затраты на переработку смешанных отходов и примерно на 600 % — раздельно собранных отходов, что свидетельствует о низкой экономической эффективности данного метода.

В Российской Федерации сбор опасных отходов от населения и организаций не организован, поэтому при практике сбора смешанных отходов, когда сжиганию подвергаются отходы с содержанием ПВХ, солей тяжелых металлов, токсичных соединений, будут образовываться наноаэрозоли диоксинов, иных токсикантов и супертоксикантов, для улавливания и последующего обезвреживания которых также требуются большие затраты.

Практика показывает, что наиболее оптимальной схемой управления обращением с ТКО является массовое внедрение их раздельного сбора по фракциям: вторичное сырье, органические отходы и не утилизируемые отходы, что позволит осуществить перевод деятельности уже созданных предприятий по сортировке и механобиологической переработке отходов на прием раздельно собранных отходов. Работа с единым потоком отходов превратится в схему параллельной обработки трех различных видов отходов с минимизацией соответствующих финансовых издержек, переработка смешанных отходов позволит сократить объемы отходов в 8 раз (до 12,3 % от первоначального количества), в то время как переработка рассортированных в местах образования отходов — в 25 раз (до 4 %).

Эффективность описанного выше метода подтверждается анализом зарубежного опыта (например, Германии, Финляндии, Швеции, США). Сейчас законодательство позволяет властям субъектов Российской Федерации принимать соответствующие нормативные документы, а региональным операторам — заключать договоры на оказание услуг по обращению с ТКО на таких условиях.

Это также позволит устранить свойственные российскому мусору недостатки — повышенную влажность и слеживаемость, ограничивающие выбор технологических решений для его утилизации, а также повысить степень извлечения полезных фракций.

3. Нарушения прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с ТКО

В Совет поступают многочисленные обращения населения, связанные с существующей системой обращения с ТКО. Согласно данным приведенным Росприроднадзором, с 1 января 2017 года до начала октября 2017 года в Росприроднадзор поступило более 17 тыс. жалоб граждан по вопросам обращения с ТКО. Наибольшее возмущение вызывают планы строительства новых полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов.

В частности, граждан беспокоит потенциальное нарушение их прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья, создание дополнительной антропогенной нагрузки в местах их posto-

янного проживания и отсутствие объективной и полной информации о планах строительства потенциально экологически опасных промышленных объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Вопросы, связанные с функционированием существующих полигонов ТКО и с планами по строительству новых, вызывали и продолжают вызывать социальную напряженность.

В частности, в 2008 г. в результате действий инициативной группы населения городского округа Мытищи Московской области, выразившего протест в отношении строительства МСЗ в черте населенного пункта, удалось привлечь муниципальные органы власти к реализации эффективной и экологически оправданной схемы обращения с отходами, предусматривающей их отдельный сбор и переработку в полезную продукцию. В целях сокращения объемов захоронения отходов и снижения негативного воздействия на окружающую среду Совет депутатов г.о. Мытищи принял муниципальную программу перехода на отдельный сбор бытовых отходов, предусматривающую поэтапное закрытие всех мусоропроводов и создание инфраструктуры для отдельного сбора отходов в многоквартирных домах. В результате реализации программы до 80 % всех мусорных площадок городского округа Мытищи оборудовано инфраструктурой для отдельного сбора ТКО, на полигоне «Коргашино» создана станция сортировки и компактирования отходов, что позволило снизить объем захораниваемых ТКО до 10—15 % без строительства нового полигона и сжигания отходов.

При размещении на необустроенных по современным требованиям полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов. Необорудованные полигоны становятся источниками повышенной опасности, резко ухудшающими состояние окружающей среды, атмосферного воздуха и грунтовых вод, что негативно влияет на качество жизни населения близлежащих территорий. Все это значительно портит городскую среду, вносит экологический диссонанс по управлению благоустройством селитебной территории.

Отдельная проблема — «недовоз» отходов до санкционированных мест захоронения отходов, практическое решение которой позволит защитить права добросовестных инвесторов и концессионеров.

В рамках выполнения федерального сетевого проекта ЦОМ ОНФ «Генеральная уборка» было выявлено, что указанные нарушения совершаются во всех субъектах Российской Федерации и приводят к большим негативным экологическим, экономическим и социальным последствиям, как то:

- неконтролируемому загрязнению компонентов природной среды отходами производства и потребления;
- прямым и косвенным потерям государственного бюджета;
- нанесению ущерба интересам инвесторов, в том числе концессионеров, построивших дорогостоящие объекты региональной инфраструктуры;
- развитию недобросовестной конкуренции на рынке транспортирования отходов и др. неблагоприятным последствиям.

В рамках приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» («Чистая страна»), утвержденного Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), предполагается уменьшение негативного воздействия на окружающую среду за счет строительства и эксплуатации 5-ти объектов по термическому обезвреживанию ТКО (4 в Московской области и 1 в Республике Татарстан). Планируется «к 2023 году снизить

объем их размещения на 7 % в целом по Российской Федерации, достичь «нулевого захоронения» в г. Казани с одновременным получением электроэнергии 2,68 млрд кВт·ч в год», а также добиться «снижения первоочередных экологических рисков, связанных с объектами накопленного вреда окружающей среде, за счет ликвидации 25 объектов в 20 субъектах Российской Федерации, что позволит восстановить к концу 2018 г. 1,04 тыс. га, к концу 2025 г. — 1,45 тыс. га земель, улучшить экологические условия проживания населения в количестве 1,6 млн. чел. к 2018 г., 4,3 млн человек — до конца 2025 г.». Однако при подготовке паспорта данного проекта ФГБУ «ВНИИ Экология», подведомственного Минприроды России, выполняющего функции ведомственного проектного офиса в соответствии с приказом Минприроды России от 28 октября 2016 г. № 561, не учтены риски локализации заведомо устаревшей технологии, риски сжигания на колосниковых решетках смешанных отходов с выбросами диоксинов, не учтены затраты на плановую замену рукавных фильтров (по оценкам международных экспертов, ежеквартальная замена фильтров только на одном МСЗ планируемой мощности будет стоить не менее 1,5 млн евро), другие экономические и экологические риски, включая нанесение вреда здоровью населения.

В этой связи представляется, что ТСО Республики Татарстан и Московской области, не прошедшие Государственную экологическую экспертизу, не учитывают мнение профильных экспертов и высокую озабоченность населения. В данных документах отражаются целевые показатели, свидетельствующие о максимально широком распространении уничтожения ТКО применением технологий сжигания, что подтверждается наличием в ТСО проектных мощностей по генерации энергии исключительно за счет сжигания ТКО.

Рабочей группой по обращению с отходами Экспертного совета при Министерстве экологии и природопользования Московской области была проведена экспертиза ТСО Московской области, заключением которой от 25 октября 2016 г. подтверждено, что «территориальная схема Московской области противоречит действующим нормативно-правовым актам, стандартам и правилам, не учитывает принципиальные аспекты схемы обращения отходов в Московской области и должна быть доработана до представления на утверждение Правительству Московской области». Несмотря на это, документ доработан не был, а само указанное заключение не получило надлежащей оценки профильных органов государственной власти.

В ТСО Московской области декларируется создание системы мер по внедрению пилотных проектов по отдельному сбору отходов, однако прогнозные показатели свидетельствуют об отрицательной динамике объемов утилизации после введения в эксплуатацию объектов по термическому уничтожению ТКО.

ТСО Московской области предусматривает проектные мощности для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы: «Текущие и перспективные потребности в обезвреживании и размещении отходов Московской области и г. Москвы возможно обеспечить за счет строительства 4 мусороперерабатывающих заводов мощностью 700 тыс. тонн каждый. <...> Половина мощности заводов будет зарезервирована для термического обезвреживания ТКО, поступающих из Москвы». Вместе с тем, сама ТСО не отражает количественных показателей в отношении ТКО, поступающих из Москвы, нет отображения реальной логистики, информации обо всех участниках рынка обращения с отходами Московской области. При этом в ТСО Москвы не заложены целевые показатели по сбору и извлечению вторичного сырья, не предусмотрены мероприятия по внедрению отдельного сбора отходов.

Целевые показатели ТСО Московской области не предусматривают развитие системы сбора опасных отходов, образующихся у населения и попадающих в состав ТКО (ртутные приборы, химические источники тока, лекарства, лакокрасочные отходы и т. д.). Обезвреживание таких опасных отходов путем сжигания несет опасность для жизни и здоровья населения и способно причинить значительный вред окружающей среде.

Согласно данным Министерства строительства Республики Татарстан (письмо № 01-10-1155 от 24 января 2017 г.), из 600 тыс. тонн отходов в год, планируемых к поступлению на МСЗ, на сжигание будут отправлены только отходы, прошедшие сортировку (то есть на сжигание пойдет 90 % от общего объема отходов г. Казань). Это свидетельствует о приоритете сжигания ТКО над другими способами утилизации отходов на территории г. Казань, что противоречит основным принципам государственной политики в данной сфере.

Согласно ТСО РТ, расчетная масса ТКО г. Казань — 636 тыс. тонн. Мощность МСЗ согласно приоритетному проекту «Чистая страна» — 560 тыс. тонн. Итого 88 %.

Совет считает такой социально безответственный подход категорически недопустимым.

К настоящему времени складывается опасная тенденция превалирования методов термического обезвреживания ТКО над иными, без учета актуальности рекомендаций по выбору наилучших доступных технологий по переработке отходов производства и потребления. Более того, инициаторы и лоббисты продвижения технологий мусоросжигания на национальном уровне представляют его как единственную альтернативу прочим технологиям и иному опыту современного обращения с отходами. С этой целью используются различные способы и технологии влияния на мнение населения и активного продвижения мусоросжигания в министерствах и ведомствах, на различных информационных и коммуникационных ресурсах.

Основными информационными приемами, направленными на формирование у населения благоприятного отношения к размещению МСЗ в субъектах Российской Федерации, являются:

— сопоставление только двух типов объектов по утилизации отходов — МСЗ и свалок без комплексного сравнительного анализа с отдельным сбором и переработкой отходов (далее — РСО) в контексте реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, предусмотренных п. 2 ст. 3 Закона об отходах;

— доведение до населения информации о необходимости дополнительных мощностей генерации электрической и тепловой энергии без учета существующего в России профицита энергии в 20 ГВт (письмо Минэкономразвития России № 31143-НП/ДО7);

— использование доводов об отсутствии необходимости дальнейшего использования существующих свалок при игнорировании того факта, что в процессе эксплуатации МСЗ образуются зола и шлак в объеме до 30 % от первоначального объема отходов, однако имеющие уже более высокий класс опасности и требующие размещения на специализированных полигонах;

— игнорирование эффективного и позитивного опыта обращения с ТКО в форме их отдельного сбора с последующей реализацией вторичного сырья, вовлечения населения и изменения модели потребления в ряде субъектов России (Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Оренбургская область, Пермский край и др.);

— попытки обращения к зарубежному опыту использования МСЗ без учета специфики исторически сложившихся в развитых странах (например, в Японии) моделей отдельного сбора и утилизации ТКО, а также масштабов и уровня развития вторичной переработки отходов;

— закрепление за МСЗ статуса объектов для «снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду» препятствует поддержке иных «зеленых» технологий, поскольку сам факт предоставления только им масштабной государственной поддержки посредством применения «зеленого» тарифа (Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240, распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 354-р, № 355-р) наносит ущерб программам по возобновляемым источникам энергии, таким как солнечная, ветровая, гидроэнергетика и др.;

— утверждение, что планируемые к строительству МСЗ соответствуют критериям наилучших доступных технологий, определенных в справочнике ИТС 9-2015 «Обезвреживание отходов термическим способом». Однако это не соответствует действительности, так как ИТС 9-2015 не распространяется на технологии термической утилизации отходов, основной целью которых является использование отходов в качестве альтернативных источников топлива для получения тепла и энергии и (или) производства продукции.

Непродуманные действия инициаторов проектов в сфере обращения с отходами, сокрытие информации и ввод граждан в заблуждение привели к тому, что любой проект в сфере обращения с отходами вызывает массовые протесты населения. Несмотря на это, соответствующие выводы не делаются и ситуация продолжает усугубляться.

Так, 26 сентября 2017 г. Администрацией Воскресенского района Московской области издано Постановление № 631 «О назначении общественных обсуждений в форме опроса технического задания по проведению оценки воздействия на окружающую среду объекта государственной экологической экспертизы «Завод по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность не менее 700 000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области» (далее — Постановление № 631).

Пунктом 7 Постановления № 631 установлены требования к участникам, согласно которым к опросу допускаются исключительно постоянно проживающие на территории Воскресенского муниципального района граждане.

Это искусственное ограничение по учету мнения населения густонаселенного Московского региона нарушает права владельцев земельных участков, зарегистрированных на территории района, а также всех остальных граждан страны, в связи с тем, что последствия реализации проекта строительства объекта выходят далеко за пределы Воскресенского района и затрагивают всех потребителей электрической энергии первой ценовой категории, так как проект реализуется в рамках приоритетного национального проекта «Чистая страна».

Более того, указанный пункт противоречит разделу 4 Приказа Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» в соответствии с которым в процессе оценки воздействия на окружающую среду, на всех ее этапах, могут принимать участие граждане и общественные организации без каких-либо ограничений и исключений. Техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее — ТЗ) является частью материалов по оценке воздействия на окружающую среду, а обсуждение материалов ТЗ является одним из этапов оценки. Участие общественности служит одной из важных гарантий обеспечения заказчиком учета требований экологического законодательства. Но уже 2 октября 2017 г. на сайте администрации Воскресенского района Московской области опубликовано Постановление № 645 «О назначении общественных обсуждений в форме общественных слушаний по материалам оценки

воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности объекта проектирования «Завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность не менее 700 000 тонн ТКО в год», планируемого к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области» (далее — Постановление № 645).

Согласно пункту 6.2. Постановления № 645 ознакомление участников общественных слушаний с материалами ОВОС должно быть обеспечено не менее чем за 30 дней до даты проведения общественных слушаний. В соответствии с пунктом 1 Постановления № 631 общественные обсуждения ТЗ назначены на 2 ноября 2017 г., а общественные слушания по материалам оценки воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) в соответствии с пунктом 1 Постановления № 645 назначены на 10 ноября 2017 г.

10 октября 2017 г. на сайте администрации Воскресенского района Московской области размещены материалы ОВОС, но без обсужденного ТЗ.

Обсуждения ОВОС будут проводиться всего через 8 дней после обсуждения ТЗ, из чего следует, что при обсуждении ОВОС не будут оформлены и учтены отзывы по ТЗ, информация у граждан и иных участников обсуждений будет неполной, а значит обсуждение ОВОС не будет объективным. Указанный подход противоречит Приказу Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», в части обеспечения общественности полной и достоверной информацией при проведении общественных слушаний.

Кроме того, анализ материалов ОВОС показывает, что на заводе по термическому уничтожению ТКО не планируется никакой дополнительной установки, предназначенной для отбора вторичного сырья и опасных компонентов ТКО, несмотря на то что инициаторами данной деятельности для снижения протестных настроений неоднократно сообщалось населению о предварительной сортировке ТКО непосредственно на заводах. Единственный запланированный отбор вторичного сырья и опасных отходов планируется осуществлять через отдельный сбор вторичного сырья от населения. Однако система отдельного сбора на территории Московской области планируется лишь в 13 пилотных населенных пунктах. Как это будет реализовано в Москве, которая будет поставлять половину отходов для сжигания, в материалах ОВОС не сообщается.

Подобные действия органов местного самоуправления и инициатора хозяйственной деятельности по демонстративному игнорированию требований законодательства РФ, демонстрации населению, что их мнение ничего не значит, и по ущемлению прав граждан лишь усугубляют обоснованные протесты населения и создают напряженность сразу в нескольких субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что в Коммюнике Европейской комиссии COM (2017) 34 final от 26 января 2017 г. содержатся рекомендации для стран-участниц ЕС с низкими или отсутствующими мощностями по сжиганию и высокими показателями захоронения отходов. Этим странам рекомендуется сделать приоритетным дальнейшее развитие системы отдельного сбора и мощностей по переработке отходов в соответствии с законодательством ЕС. Последовательный отход от захоронения должен осуществляться вместе с созданием мощностей по вторичной переработке отходов. Особенно важно сокращать захоронение биоразлагаемых отходов для предотвращения климатических изменений и сокращения выбросов метана. Так, развитие комбинированной энергетической утилизации отходов и переработка материалов в форме установок для анаэробного сбраживания могут быть весьма предпочтительным вариантом.

При пересмотре национальных планов по обращению с отходами и оценке необходимости дополнительных мощностей по переработке отходов в энергию (например, сжигание) страны-участницы ЕС должны принимать во внимание долгосрочную перспективу и с осторожностью оценивать следующие факторы:

- влияние существующих и планируемых обязательств по раздельному сбору;
- целевые показатели по утилизации в разрезе доступности сырья для поддержания деятельности новых мусоросжигательных заводов в течение срока их эксплуатации (приблизительно 20—30 лет);
- доступность мощностей по совместному сжиганию на мусоросжигательных заводах, а также в известняковых и цементных печах или при любых других подходящих промышленных процессах;
- планируемые или существующие мощности по сжиганию в соседних странах.

Для стран-участниц ЕС с высокими показателями сжигания отходов в том числе предлагается введение моратория на строительство новых мусоросжигательных заводов и вывод из эксплуатации старых и неэффективных мощностей.

В коммюнике дается однозначный вывод, что процессы по сжиганию отходов для получения энергии могут сыграть роль в переходе к циклической экономике, лишь при условии соблюдения иерархии методов обращения с отходами и если они не препятствуют достижению высоких уровней предотвращения образования отходов, повторному их использованию и утилизации.

В будущем больше внимания необходимо уделять таким процессам как анаэробное сбраживание биоразлагаемых отходов, где утилизация материалов совмещается с получением энергии. Напротив, роль сжигания отходов на данный момент преувеличена и должна быть пересмотрена, чтобы обеспечить рост переработки и повторного использования и не препятствовать им, также важно предотвратить возникновение избытка сжигающих мощностей.

При планировании будущих инвестиций в мощности по энергетической утилизации отходов необходимо принимать во внимание риск обесценивания активов. При оценке национальных планов по обращению с отходами и мониторинге прогресса в отношении целей по утилизации отходов в ЕС Комиссия продолжит предоставление рекомендаций для того, чтобы планирование по работе с мощностями по сжиганию отходов в энергию было последовательно и поддерживало иерархию обращения с отходами, принимая во внимание потенциал новых и появляющихся технологий по обращению с отходами и их утилизации.

С учетом изложенного Совет рекомендует:

1. Правительству Российской Федерации:

- Безотлагательно принять исчерпывающие меры по скорейшему развитию в субъектах Российской Федерации системы раздельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам.

- Обеспечить повышение информированности жителей Российской Федерации по вопросу раздельного сбора отходов с помощью социальной рекламы, просветительских акций, СМИ, а также размещения адресов существующих пунктов раздельного сбора отходов на сайтах профильных учреждений субъектов Российской Федерации в сети Интернет.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих разработку и утверждение стратегического плана и дорожной карты общегосударственного уровня по реализации наиболее приоритетных способов обращения с отходами, согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Таким планом может стать «Стратегия устойчивого потребления и развития циклической экономики в Российской Федерации».

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих разработку комплекса мер, направленных на предотвращение образования отходов, снижение их образования и повторное использование, включая НИОКР в сфере поиска новых легкоперерабатываемых материалов, экономическое стимулирование отказа от трудноперерабатываемых материалов, экологическое просвещение и информирование населения.

- Перенаправить меры государственной поддержки от отрасли термического уничтожения отходов на создание инфраструктуры раздельного сбора отходов и развитие отрасли утилизации отходов, включая внесение изменений в устаревшие или некорректно разработанные НПА. Следует, в частности, отменить постановление Правительства РФ от 28 февраля 2017 г. № 240 «Об использовании твёрдых бытовых отходов в качестве источников энергии» и распоряжений от 28 февраля 2017 г. № 354-р, № 355-р в связи с их противоречием п. 2 ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

- Исходя из приоритетов госполитики в области обращения с отходами внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 № 1589-р «Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается», включив в перечень наиболее распространенные виды вторичных материальных ресурсов. Так, например, в существующем Перечне отсутствует запрет на захоронение одного из самых распространенных видов упаковки — полиэтилентерефталата (ПЭТ-бутылка), а именно код 4 34 181 01 51 5 «Лом и отходы изделий из полиэтилентерефталата незагрязненные» согласно Федеральному классификационному каталогу отходов, утвержденному приказом Росприроднадзора РФ от 22 мая 2017 № 242.

- В связи с введением распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р поэтапного запрета захоронения 182 видов отходов производства и потребления, ряд которых присутствует в составе ТКО, рассмотреть вопрос о повышении норматива утилизации для продукции и упаковки, в результате утраты потребительских свойств которых образуются данные отходы, до уровня, стимулирующего их вовлечение во вторичный оборот.

- Разработать и внести в Государственную Думу ФС Российской Федерации проект закона, направленного на вывод из обращения на территории Российской Федерации одноразовых пластиковых пакетов. Одновременно с этим инициировать в Комиссии ЕАЭС разработку соответствующего технического регламента. В проекте закона предусмотреть наличие следующих основных положений:

- а) запрет на производство одноразовых пластиковых пакетов;

- б) для многоразовых пакетов установить критерии их признания таковыми (например, проведение обязательной сертификации их возможного многократного использования не менее 125 раз);

- в) ввести обязательную плату за распространение одноразовых пластиковых пакетов предприятиями розничной торговли;

г) Ввести правило обязательности сбора пришедших в негодность полиэтиленовых пакетов в местах их реализации и с обязательной передачей на утилизацию с предоставлением документов о факте утилизации;

д) Установить предельный срок вступления закона в силу не более 3 лет с момента принятия соответствующего закона.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих: обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ разрабатывать территориальные схемы обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы, в электронном виде. В перспективе, территориальная схема должна стать доступной в любой момент времени информацией по всем разделам территориальной схемы для отслеживания текущего положения дел и своевременного реагирования для развития отрасли обращения с отходами.

- Дополнить требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, пунктом об обязательном наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

- В целях исключения из Государственного реестра объектов размещения отходов объектов (ГРОРО), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду свыше установленных нормативов, разработать основания для проведения внеплановых проверок с целью выявления нарушений, исключения объекта из ГРОРО и последующего прекращения эксплуатации данного объекта.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих увеличение нормативов утилизации отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих обязательство импортеров и производителей товаров, в том числе упаковки, подавать отчетность о количестве товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в электронном виде с помощью программного обеспечения «Модуль природопользователя», подписанную электронной цифровой подписью.

- Рассмотреть вопрос закрепления обязанности для регионального оператора по заключению субконтрактов на более половины объемов рынка с другими компаниями, предотвратив тем самым монополизм региональных операторов.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих:

- 1) запрет приема для захоронения на полигонах:

- жидких отходов;

- опасных отходов, которые в условиях полигона являются взрывчатыми, коррозионными, окисляемыми, высокоогнеопасными или огнеопасными;

- инфицированных отходов от медицинских или ветеринарных учреждений;

- 2) запрет смешивания отходов в целях выполнения критериев приема;

- 3) регламентацию понятия «цикличные технологии»;

- 4) возложение на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязанностей по организации мероприятий в целях сокращения захоронения биологически разлагаемых отходов, включая меры по их утилизации: компостированию, производству биогаза и (или) использованию в целях производства продукции.

- Проработать возможность передачи всех функций по обращению с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, единому государственному регулятору, например, Минприроды России.

- Обеспечить внесение изменений в законодательство, предусматривающее осуществлении оценки и согласования территориальных схем обращения с отходами органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (контроль) в части обеспечения безопасности и достаточности размещения мест накопления отходов, а также соответствия объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов санитарно-эпидемиологическим требованиям.

- Выработать единые критерии оценки экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности размещения и эксплуатации объектов обращения с твердыми коммунальными отходами.

- В связи с отсутствием в настоящее время в законодательстве Российской Федерации понятия вторичных ресурсов, к продуктам, полученным в результате обработки отходов, применяются в полном объеме нормы законодательства об отходах, что препятствует их полноценному вовлечению в хозяйственный оборот. Для снятия данных ограничений в законодательство, регулирующее сферу обращения с отходами, целесообразно ввести понятие «вторичных материальных ресурсов».

- Разработать и утвердить соответствующие нормативно-правовые акты, вводящие преференции для товаров и услуг, полученных с использованием вторичных материальных ресурсов. В качестве такой поддержки можно рассмотреть формирование устойчивого спроса на продукцию, содержащую вторичные ресурсы, без применения механизма прямого субсидирования. В частности, возможно формирование устойчивого спроса на продукцию, изготовленную из вторичного сырья, за счет обеспечения приоритета для такой продукции за счет муниципальных и государственных заказов.

- Разработать и внести в Государственную Думу РФ проект закона о введении залоговой стоимости на тару и упаковку.

- Обеспечить разработку и выполнение программ мероприятий, направленных на аккумулирование невостребованных продуктов питания, пригодных для употребления в пищу и передачу их нуждающимся. Создание благоприятных условий для возникновения и функционирования продовольственных банков. Внести соответствующие поправки в нормативно-правовые акты о запрете на захоронение и уничтожение продуктов питания, пригодных для употребления в пищу.

- Разработать алгоритм размещения мусоросортировочных, мусороперерабатывающих и иных имеющих отношение к утилизации мусора производств, предусматривающий для жителей прилегающих территорий и иных территорий, затронутых размещаемым объектом, опережающие меры развития территории и благоустройства, компенсационные меры в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, стимулирующие интерес жителей к развитию производств.

2. Совету при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным государственным проектам:

- Рекомендовать приостановить реализацию проекта «Чистая страна» в части строительства объектов по термическому обезвреживанию ТКО и инициировать внесение в него поправок с учетом прогнозов образования ТКО и морфологического состава ТКО, поступающих на термическое обезвреживание после реализации более приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами.

3. Минприроды России, Минстрою России, Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации, субъектам Российской Федерации:

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации мероприятий по предотвращению образования отходов, а также целевых показателей и мер по снижению образования отходов.

- Обеспечить включение в руководящие документы по обращению с отходами субъектов Российской Федерации целевых показателей по развитию отдельного сбора основных видов отходов (макулатура, полимеры, стеклотара, металлы), а именно:

- доля контейнерных площадок, охваченных инфраструктурой отдельного сбора отходов с круглосуточным доступом (в динамике по годам с перспективой охвата всех контейнерных площадок для сбора ТКО региона);

- виды отдельно собираемого вторсырья;

- количество отбираемого вторсырья с помощью отдельного сбора отходов.

- В рамках своих полномочий обеспечить внесение изменений в территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами субъектов Российской Федерации, для приведения их в соответствие с приоритетами государственной политики Российской Федерации в сфере обращения с отходами.

- Принять меры по развитию в субъектах Российской Федерации системы отдельного сбора опасных и органических (пищевых) отходов от населения и юридических лиц, обеспечив население региона необходимой инфраструктурой и установив в руководящих документах по обращению с отходами соответствующие целевые показатели по увеличению количества собираемого вторичного сырья в динамике по годам.

- Установить предельный тариф на оказание коммунальной услуги по обращению с ТКО, позволяющий населению сокращать свои расходы на вывоз смешанных отходов для захоронения, отдавая предпочтение отдельному сбору отходов, направляемых на утилизацию (использование).

- Разработать и представить в Правительство Российской Федерации комплекс мер, направленных на ограничение оборота на территории РФ одноразовой тары и упаковки, а также по регулированию сферы обращения с трудноперерабатываемыми композитными материалами (упаковка, состоящая из разнородных материалов).

- Разработать систему сбора экологических платежей в рамках реализации РОП, позволяющую аккумулировать и расходовать средства целевым образом во избежание субсидирования менее приоритетных направлений обращения с отходами за счет более приоритетных.

- Сформировать предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающие гармонизацию законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях выработки единых подходов к классификации отходов:

- а) внести изменения в Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», предусматривающие определение класса опасности отхода в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека;

- б) предусмотреть в статье 4.1 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», что отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду

и здоровье человека подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, что позволит выработать единые подходы к классификации отходов по принципу «один нормативный акт — одна классификация»;

в) разработать межведомственный нормативный правовой акт, предусматривающий установление критериев оценки класса опасности отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

4. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- Правительству Московской области и Правительству Республики Татарстан привести территориальные схемы обращения с отходами в соответствии с приоритетами государственной политики по обращению с отходами и на основании уточненных целевых показателей пересмотреть решение о необходимости реализации проектов по строительству заводов термического обезвреживания твердых коммунальных отходов (МСЗ).

- Для актуализации и дополнения информации, содержащейся в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, провести работу по их корректировке с учетом выявленных недостатков и полученных замечаний и приведению в соответствие с приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами в Российской Федерации согласно п. 2 ст. 3 федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

- Разработать альтернативные проекты с развитием инфраструктуры для РСО и строительством мощностей вторичной переработки отходов в полезную продукцию в соответствии с действующими приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами, установив целевые показатели в динамике по годам и определив мероприятия по предотвращению образования отходов.

5. Предложить Президенту Российской Федерации включить в Рейтинг эффективности деятельности губернаторов следующие показатели:

- по осуществлению населением в соответствующем субъекте Российской Федерации отдельного сбора отходов потребления;

- по обеспечению минимально допустимого уровня сбора и промышленной переработки вторичного сырья;

- по реализации проектов и программ устойчивого развития;

- по ликвидации очагов накопленного экологического ущерба;

- по формированию современной инфраструктуры в сфере обращения с отходами производства и потребления.

6. Правительству Российской Федерации, Минприроды России, совместно с СПЧ:

- Проработать вопрос о создании государственно-общественной системы мониторинга ситуации с образованием и утилизацией отходов, включая сбор показателей состояния почвы, воды и воздуха рядом со свалками и полигонами ТКО, а также предприятиями по термическому обезвреживанию отходов.

7. Рекомендовать **главам субъектов Российской Федерации** проведение в средствах массовой информации и информационно-коммуникационной сети Интернет постоянной разъяснительной работы о мерах, проводимых субъектом Российской Федерации по реализации приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, о существующей системе раздельного сбора ТКО в регионе и о его преимуществе.

Настоящие рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 25 октября 2017 г.

Председатель Совета

М. А. Федотов