

## Правоведение

УДК 67.08; 349.6

*О.П. Дружакина*

### ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СХЕМА ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ КАК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА ОТХОДОВ

Рассмотрены вопросы применения Территориальной схемы обращения с отходами в Удмуртской Республике и правового регулирования в области обращения с коммунальными отходами с позиции формирования системы раздельного сбора отходов. Основной акцент делается на нормативно-управленческий механизм применения Территориальной схемы с позиции формирования инфраструктуры переработки отходов, использования их в качестве вторичного сырья и внедрения сепарационного сбора отходов. Проанализирован опыт различных стран в области минимизации антропогенного воздействия отходов и внедрения раздельного сбора с извлечением вторичного сырья с использованием правовых методов. Отмечены «пробелы» практики разработки и внедрения Территориальной схемы как ресурса для создания административно-правового поля раздельного сбора отходов и с позиции привлечения переработчиком, а также с точки зрения формирования экологической культуры населения. Делаются выводы и приводятся рекомендации о необходимости включения в пункты и разделы схемы, на примере Удмуртской Республики, механизмов внедрения раздельного сбора отходов, формирования экологической культуры населения и привлечения переработчиков как активных участников системы обращения с ТКО.

*Ключевые слова:* экологическое право, раздельный сбор отходов, территориальная схема, вторичное сырье, твердые коммунальные отходы, инфраструктура переработки отходов, твердые коммунальные отходы.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-369-374

Нормативно-правовое регулирование в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) имеет большую практику и историю в различных странах с позиции их административно-правовой организации, культуры и традиций принятия управленческих решений, уровня ресурсного обеспечения и многих других факторов. В России, начиная с 70-х гг. XX в., уделялось недостаточное внимание проблемам накопления и утилизации ТКО, не проводились комплексные программы и реформы в данной области, что привело к современному «мусорному» кризису, сопровождающемуся ростом несанкционированных свалок, захламлением лесов и сельскохозяйственных угодий, низким уровнем развития системы раздельного сбора отходов и их вовлечения во вторичный оборот. Следствием этого стало отсутствие инфраструктуры переработки отходов и их использования как сырья.

Если посмотреть историю европейских стран, на которых мы сейчас ровняемся и к чьим показателям в области утилизации и вторичного вовлечения отходов в качестве ресурсов стремимся, то становится очевидным следующее:

1) большинство стран – лидеров в области «безотходного» образа жизни и объемов перерабатываемых отходов, такие как Швеция, Нидерланды, Германия, Австрия и другие, начали развивать данный сектор экономики уже с конца 1970-х гг. и ранее;

2) основным ориентиром для указанных стран стало развитие сектора экономики по переработке и вторичному использованию отходов, изменение менталитета от «мусора» в сторону вторичного сырья;

3) сформировалась система правовых и экономических инструментов привлечения малого и среднего бизнеса в сектор переработки отходов;

4) активно использовались различные методы и инструменты по формированию экологической культуры и грамотности населения.

Ю.В. Никуличев в своей работе «Управление отходами. Опыт Европейского союза» провел анализ опыта правового регулирования и формирования правовой базы по обращению с отходами в европейских странах. Он отмечал: «В Швеции еще в 1970-х годах сложились основы современного законодательства в области управления отходами. В 1972 г. ответственность за сбор и вывоз бытовых

отходов была возложена на муниципалитеты; в 1975 г. была развернута программа государственной поддержки строительства ТЭС, работающих на отходах, и использования отходов в качестве энерго-ресурсов. На муниципалитеты была возложена обязанность наперед планировать обработку отходов на своей территории таким образом, чтобы они использовались как ресурс с минимумом негативного воздействия на окружающую среду. В целях сокращения мусорных свалок в 2000 г. был введен налог на захоронение отходов, что способствовало более активному включению последних во вторичное использование. Следующим правовым решением стал в 2002 г. запрет захоронения взрывоопасных, а в 2005 г. органических отходов. Утвердился "ресурсный" подход к проблеме отходов, и муниципалитеты собирают лишь 25 % образующихся отходов, а три четверти – частные компании, вовлеченные в этот сектор экономики. В результате 40-летнего развития "мусорного" законодательства в стране уже в 2010 г. лишь 3 % твердых муниципальных отходов вывозилось на полигоны» [2].

В Германии активное развитие законодательства по управлению отходами также началось в начале 1970-х гг. (Закон об упаковках 1991 г.). Сегодня в Германии сложилась «Дуальная система», представляющая собой акционерную компанию с участием производителей товаров, сетей розничной торговли и компаний по управлению отходами. По своему техническому уровню сложившаяся система управления отходами в Германии – одна из самых развитых в мире. Достигнуты уровни обработки различных потоков отходов, намного превышающие средние по Европе. Так, рециклируется свыше 90 % отходов домохозяйств. Общий уровень рециклирования различных материалов в Германии превысил 80 %. В 2016 г. из «вторичных» материалов производилось 68 % бумаги, 94 % – стекла и 45 % – стали [2].

А в 1997 г. Дания стала первой страной в мире, которая законодательно запретила полигонное захоронение отходов, пригодных для сжигания с получением тепло- и электроэнергии.

Сегодня в России реализуется национальный проект «Чистая страна» и «Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года», одними из целей которых являются сокращение и ликвидация накопленного экологического ущерба, в том числе от несанкционированных свалок, минимизация образования отходов и максимальное их вовлечение в промышленный оборот в качестве вторичного сырья.

Однако уровень поставленных показателей многими специалистами характеризуется как крайне невысокий, так как проект ориентирован на решение задач нижнего уровня европейской «иерархии управления отходами», то есть на «вчерашний день». На сегодняшний день статистика российской отрасли по обращению с отходами такова:

- 11 000 полигонов и свалок;
- 4 действующих мусоросжигательных завода (расположены в Москве);
- 5 мусороперерабатывающих заводов;
- 39 мусоросортировочных комплексов;
- более 1000 организаций по вывозу твердых бытовых отходов.

Хотелось бы отметить ряд наиболее явных проблем «мусорной» реформы в России.

1. Низкий уровень, а зачастую отсутствие культуры населения в области раздельного сбора отходов (РСО).

2. Логически незавершённая законодательная база для создания отрасли по обращению с отходами и формированию инфраструктуры, привлекательной для переработчиков отходов.

3. Противоречия базовых понятий в области обращения с ТКО.

Первые шаги по решению сложившейся неблагоприятной «мусорной» ситуации в стране начали предприниматься в 2014 г., было предложено разработать и использовать Территориальные схемы по обращению с отходами как правовой инструмент регулирования ТКО. Это можно видеть в Федеральном законе № 458-ФЗ от 29.12.2014 года «Об отходах производства и потребления», согласно которому в течение 2015 г. во всех субъектах РФ должны были быть разработаны и с 1 января 2016 г. реализованы региональные схемы обращения с отходами. По смыслу закона предполагалось, что именно региональная схема должна стать правовой основой для всей работы по обращению с отходами на территории субъекта РФ. Однако у участников процесса и механизма формирования инфраструктуры новой отрасли не было четкого представления. Субъекты оказались не готовы к реформе.

Вторая волна по разработке и внедрению территориальных схем началась в 2019 г. С 1 января 2019 г. все субъекты РФ должны были перейти на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами, при которой их сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и

захоронение на территории региона должны обеспечиваться региональным оператором по обращению с ТКО в соответствии с территориальной схемой по обращению с отходами (ТС). Появляется новый участник системы – региональный оператор (РО), наделенный четко прописанными в законодательстве полномочиями.

**Согласно Постановлению Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130, «Территориальные схемы обращения с отходами – совокупность графического (схемы, чертежи, планы и иные материалы) и текстового описания системы организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, образующихся на территории субъекта Российской Федерации, и направлений ее развития на определенный период» [4].**

По замыслу схема должна отражать на период своего действия финансово-экономические показатели деятельности по обращению с отходами, включая инвестиционные и организационные аспекты взаимодействия участников рынка обращения с отходами. По факту в Территориальной схеме не прописаны переработчики и не заложены механизмы их включения в систему обращения с ТКО, а также граждане рассматриваются как пассивные участники системы по обращению с отходами.

Большинство субъектов на момент 1.01.2019 г. не имели утвержденных Территориальных схем, разработанных и вступивших в силу в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130.

На селекторном совещании «О переходе на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами» М. Кобылкин отметил: «К 2024 году планируем увеличить долю утилизации твердых коммунальных отходов с 4 до 36 %. Мы создаём новую, сложную отрасль, и сегодня очень важно оперативно решать возникающие проблемы путём консолидации усилий всех структур и общественных наблюдателей» [1]. Однако ни в законодательстве, ни в территориальных схемах не предусматривается пункт или раздел о механизмах и поэтапном введении переработчиков в систему обращения с отходами в качестве активных участников системы, не закладываются инструменты правового сопровождения и мотивации института переработчиков с учетом региональных или иных особенностей.

Региональный оператор является ключевым звеном в реализации территориальной схемы обращения с отходами. Его главная задача – обеспечение реализации региональной политики в сфере обращения с отходами в зоне своей деятельности. Региональный оператор (РО) – юридическое лицо, обладающее в силу закона эксклюзивным правом заключения договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне деятельности регионального оператора [3].

Следующая фундаментальная основа отрасли, без которой невозможна экологизация общества и системы обращения с ТКО, – это система раздельного сбора твердых бытовых отходов (РСО). Согласно проведенным нами еще в период с 2012 по 2015 г. исследованиям, 52 % населения готовы к раздельному сбору отходов, до 75 % респондентов отмечают важность внедрения РСО. При этом одним из факторов, тормозящим внедрение и функционирование РСО (на примере города Ижевска), отмечается отсутствие системного подхода и инфраструктуры сбора и переработки вторсырья. Все чаще отмечается нежелание раздельно собирать мусор потому, что население не видит «жизненного» цикла собранного вторсырья. В Ижевске появились специализированные баки для сбора вторичного сырья, в которых до 98 % граждан складывают «не утилизируемые» фракции, то есть только 2 % – вторсырье, но эти цифры делают систему РСО финансово не привлекательной для переработчиков, поскольку требует дополнительных значительных затрат на досортировку отходов.

Вот здесь и возникает пробел правового пространства по созданию условий включения переработчиков в систему РСО не в качестве пассивных потребителей собранного вторичного сырья, к тому же высокого качества, а как правомерных и активных членов всех этапов по накоплению, сортировке и утилизации сырья. Очевидно, что для начала хотя бы в крупных городах необходимы пилотные / экспериментальные проекты по работе с отходами как с ресурсом – именно как с ресурсом, а не как с «мусором». Можно сказать, что наиболее общее объяснение всей сложившейся ситуации в отрасли сводится именно к этому, что к нам пока еще не пришло понимание отходов как вторичного ресурса.

Еще один перспективный путь развития ТС и правовой базы в целом – формирование механизма по дифференцированию тарифов за услугу по вывозу ТКО для лиц, осуществляющих РСО или работающих по принципу «ноль отходов».

Д. Медведев отметил: «Важно также, чтобы жители региона оплачивали вывоз мусора исходя из фактического объёма, который накоплен в контейнерах. Сейчас это сложная, слепая зона в платеже, которая складывается из тарифа регионального оператора, помноженного на норматив накопления отходов в год на человека. Понятно, что трудно определить, сколько мусора приходится на каждого гражданина, однако надо стремиться к тому, чтобы люди не переплачивали» [1].

В Германии при РСО за определенным баком с отдельным видом отходов приезжает специализированный мусоровоз, транспортируя вторсырье на предприятие по их переработке. Мусоровозы часто принадлежат самим предприятиям – переработчикам, имеют узнаваемые названия и логотипы. Система наглядна и прозрачна, что мотивирует население к качественному разделению отходов на соответствующие фракции. Данный опыт может быть успешно реализован и в России, где РО – координирует и контролирует все потоки ТКО и участников обращения с ними. Данная инфраструктура может быть прописана в ТС УР.

Выявив три наиболее значимые проблемы «мусорной» реформы в стране, рассмотрим возможности ТС по формированию благоприятных условий внедрения РСО и привлечения переработчиков.

Структура ТС четко определена законодательством и включает в себя 13 разделов [4]. В ТС Удмуртской Республики заявлены критерии эффективности ее внедрения:

- использование наилучших доступных технологий обращения с отходами;
- применение методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами, направленных на уменьшение количества образующихся отходов и вовлечение их в хозяйственных оборот [5; 6].

При анализе вступившей в правовую силу ТС УР можно предложить ряд рекомендаций по ее развитию в качестве эффективного правового инструмента на пути создания системы РСО в регионе.

Пункт «в»: «Целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов». В ТС по УР в п. 3.2 указаны целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов и отмечено: «Прогнозные значения целевых показателей по ТКО были рассчитаны с учетом сроков ввода в эксплуатацию новых объектов инфраструктуры, вывода существующих, доли отбираемых вторичных материальных ресурсов и динамики численности населения и представлены в таблице ...». Далее, в таблице можно видеть планируемый рост доли утилизируемых ТКО в общем количестве образованных ТКО с 3 % в 2020 г. до 33,3 % к 2023 г. Практическую значимость представляет возможность внести в этот пункт механизм достижения данного показателя и программу работы с населением по внедрению РСО. Также здесь можно указать работу РО по информированию населения о пунктах и местах размещения РСО. Это позволило бы использовать ТС как более эффективный правовой инструмент в актуальной области формирования экологической культуры населения, повышения информированности о правилах РСО, наглядности и прозрачности для участников и заинтересованных субъектов.

С инициативой визуализации и четкого отражения в ТС УР РСО выступали эоактивисты Ижевска и на стадии общественных слушаний предлагали прописать механизм и обязанности участников системы обращения с ТКО по РСО. Одно из их предложений касалось п. 4 «г» ТС УР «Места накопления отходов». Сегодня этот пункт содержит информацию о нахождении мест накопления отходов, с нанесением на карту, в соответствии со схемой размещения площадок накопления ТКО и реестрами таковых. «Отходы, собранные отдельно в рамках двухконтейнерной системы, будут отправляться на досортировку на соответствующие мусоросортировочные станции согласно ТС. Мусоросортировочные станции, вводимые в эксплуатацию на территории республики, предусматривают возможность такой досортировки вторсырья, параллельно с сортировкой смешанных отходов. Параллельно с внедрением инфраструктуры для отдельного накопления отходов необходимо предусмотреть проведение эколого-просветительских мероприятий для населения городов, районных центров и малых населённых пунктов. Раздельное накопление отходов может также производиться путём сдачи вторсырья в специализированные пунктов приёма вторсырья».

Подпункт 4.3. ТС УР «Раздельное накопление отходов» устанавливает принципы и приоритеты государственной политики в области обращения с отходами [6]:

- признание отходов в качестве источника постоянно пополняемых материально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- приоритетность утилизации (путем переработки или вторичного использования) отходов над их захоронением.

Согласно этим принципам, ТС УР рекомендует поэтапное создание системы, обеспечивающей максимальный процент извлечения полезных фракций и их последующую переработку:

- создание инфраструктуры для отдельного накопления отходов в местах накопления отходов (отдельные контейнеры для утилизируемых отходов на контейнерных площадках);
- досортировки отходов, собранных в контейнеры для утилизируемых отходов;
- приёма полезных фракций в пунктах приёма вторсырья;
- отбора утилизируемых компонентов из контейнеров для смешанных отходов на мусоросортировочных станциях или полигонах.

Однако досортировка и дополнительная подготовка вторичного сырья низкого качества делает систему финансово не привлекательной, низкорентабельной и малопригодной для привлечения в этот сектор экономики переработчиков. Возникает вполне закономерный вопрос о роли и месте переработчиков в предлагаемой системе. Предлагаемая инфраструктура для отдельного сбора отходов в Удмуртии на первом этапе реализации ТС в период с 2019 по 2025 г. будет представлять собой двухконтейнерную систему: утилизируемые и не утилизируемые отходы.

Актуальность двухконтейнерной системы накопления ТКО доказана во многих регионах России как наименее затратная и «мягкая» для создания условия РСО. Эта система имеет следующие преимущества:

- уменьшение необходимой площади земельного участка для организации контейнерной площадки;
- снижение затрат на обустройство контейнерной площадки;
- снижение затрат на приобретение и обслуживание контейнерного парка;
- снижение затрат на транспортирование отходов за счет сокращения количества транспортных средств и логистических маршрутов для сбора отходов.

Впоследствии двухконтейнерная система может быть заменена на систему с отдельным накоплением каждой полезной фракции, например, таких как пластик, стекло, металл и бумага. Существующая ТС устанавливает порядок внедрения инфраструктуры для отдельного сбора в отдельных населённых пунктах Удмуртской Республики и календарный график внедрения инфраструктуры для отдельного сбора в отдельных населённых пунктах Удмуртской Республики. Рекомендован один бак РСО на 500 жителей, что уже сегодня показывает свое несоответствие и нехватку этих ресурсов для качественного извлечения вторичного сырья. Нехватка баков РСО приводит к их перезаполнению и созданию неблагоприятного имиджа системы РСО. Усугубляет ситуацию и отсутствие у населения знаний и опыта РСО, что уже отмечалось выше. Проведение мониторинга потребности баков РСО и оценка обоснованных соотношений количества таких баков и числа обслуживаемых жителей могло бы способствовать росту объёма извлекаемого вторичного сырья.

РО Удмуртской Республики регулярно информирует население о местах размещения баков РСО, визуализируя информацию для удобства использования в виде карт. Это инициатива РО, однако этот инструмент мог бы быть заложен в ТС.

Согласно п. 29 Постановления Правительства РФ от 22.05.2018 г. № 1130, «корректировка ТС осуществляется путем внесения в нее изменений по мере необходимости», что позволяет совершенствовать ТС как метод правового регулирования в области обращения с ТКО, внедрения РСО и создания условий для привлечения переработчиков в эту отрасль экономики.

Выводы: территориальная схема обращения с ТКО имеет ресурсы для правового регулирования и создания благоприятных условий внедрения РСО, повышения его качества. Актуален вопрос формирования системы подзаконных актов федерального уровня, на основании которых в субъектах Российской Федерации могли бы начать реальную практическую работу по развитию инфраструктуры РСО и использованию их в качестве вторсырья.

Актуален вопрос проработки правовой базы по включению переработчиков вторичного сырья еще на стадии его накопления, как, например, это сделано в Германии. Это будет способствовать росту организационной и технической ответственности предприятий - переработчиков в системе становления РСО в республике, включению их в работу с населением, благоустройству мест накопления ТКО и росту доли извлекаемого вторичного сырья до установленных ТС показателей в 33,3 %.

Начатая в 2019 г. «мусорная» реформа [7; 8] и разработка субъектами Территориальных схем является первыми шагами на пути формирования новой нормативно-правовой базы в области обращения с ТКО с позиции рассмотрения их как ценного вторичного сырья, позволяющей вывести переработчиков отходов из правовой и экономической «тени», создать перспективные предпосылки СПО, включить население в качестве активного участника системы РСО и создать новую индустрию в регионе и стране в целом по переработке отходов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О переходе на новую систему обращения с ТКО // Селекторное совещание от 10.01.2019 года. URL: <http://government.ru/news/35776/>
2. Никуличев Ю.В. Управление отходами. Опыт Европейского союза: Аналит. обзор / РАН ИНИОН. Центр науч.-инф. исслед. глобальных и региональных проблем, Отд. проблем европ. безопасности. М., 2017. 55 с.
3. ЖКХ развитие Схемы обращения с отходами в ЖКХ. URL: <http://gkhrazvitie.ru/recycling/>
4. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130. «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71960036/>
5. Распоряжение от 29 сентября 2017 г. № 1288-р «Об утверждении плана мероприятий («Дорожной карты») по переходу на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Удмуртской Республики». URL: <http://base.garant.ru/47918460/>
6. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО Удмуртской Республики, 2019 год. Приложение к Постановлению Правительства Удмуртской Республики от 19 декабря 2019 года № 588. URL: <http://www.minpriroda-udm.ru/deyatelnost/2018-04-24-09-39-08.html>
7. Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 № 84-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf>
8. Реформа обращения с твердыми коммунальными отходами: справочное пособие. Ижевск: Общественная организация потребителей услуг ЖКХ «Объединение советов домов Удмуртской Республики», 2019. 36 с. URL: <http://dom-udm.ru/wp-content/uploads/2019/10/spravochnik-reforma-TKO.pdf>

Поступила в редакцию 22.04.2020

Дружаккина Ольга Павловна, кандидат технических наук, доцент,  
доцент кафедры инженерной защиты окружающей среды  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [druzhakina@mail.ru](mailto:druzhakina@mail.ru)

***O.P. Druzhakina*****THE TERRITORIAL SCHEME OF WASTE MANAGEMENT AS A REGULATORY INSTRUMENT FOR THE FORMATION OF A SEPARATE WASTE COLLECTION SYSTEM**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-369-374

The issues of application of the Territorial scheme of waste management in the Udmurt Republic and legal regulation in the field of municipal waste management from the position of forming a system of separate waste collection are considered. The main focus is on the regulatory and management mechanism for the application of the Territorial scheme from the point of view of the formation of waste processing infrastructure, their use as secondary raw materials and the introduction of waste separation collection. The article analyzes the experience of various countries in minimizing the anthropogenic impact of waste and introducing separate collection with the extraction of secondary raw materials using legal methods. There are "gaps" in the practice of developing and implementing a Territorial scheme as a resource for creating an administrative and legal field for separate waste collection and from the point of view of attracting the processor, as well as from the point of view of forming the ecological culture of the population. Conclusions are drawn and recommendations are made on the need to include in the points and sections of the scheme, on the example of the Udmurt Republic, mechanisms for implementing separate waste collection, forming an environmental culture of the population and attracting processors as active participants in the MSW management system.

*Keywords:* environmental law, separate collection of waste, territorial scheme, secondary raw materials, municipal solid waste, infrastructure waste, municipal solid waste.

Received 22.04.2020

Druzhakina O.P., Candidate of Technical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at Department of Environmental Engineering  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: [druzhakina@mail.ru](mailto:druzhakina@mail.ru)