Интернет-журнал «Отходы и ресурсы» <https://resources.today>
Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling

2021, №1 Том 8 / 2021, No 1, Vol 8 <https://resources.today/issue-1-2021.html>

URL статьи: <https://resources.today/PDF/03ECOR121.pdf>

DOI: 10.15862/03ECOR121 (<http://dx.doi.org/10.15862/03ECOR121>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Левакова И.В., Арустамов Э.А. Проблемы реализации программы комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы», 2021 №1, <https://resources.today/PDF/03ECOR121.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/03ECOR121

For citation:

Levakova I.V., Arustamov E.A. (2021). Problems of implementation of the program of the integrated system of solid municipal waste management. *Russian Journal of Resources, Conservation and Recycling*, [online] 1(8). Available at: <https://resources.today/PDF/03ECOR121.pdf> (in Russian) DOI: 10.15862/03ECOR121

Левакова Ирина Вячеславовна

ГОУ ВО МО «Московский государственный областной университет», Мытищи, Россия
«Географо-экологический» факультет
Доцент кафедры «Экологии и природопользования»
Кандидат химических наук
E-mail: ya.levirina2012@yandex.ru
РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=46926

Арустамов Эдуард Александрович

АНОО ВО ЦРФ «Российский университет кооперации», Мытищи, Россия
ГОУ ВО МО «Московский государственный областной университет», Москва, Россия
Доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ,
главный редактор научного журнала «Отходы и ресурсы», представленного в перечне ВАК
E-mail: eduard-arustamov@yandex.ru
РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=262765

Проблемы реализации программы комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами

Аннотация. В статье анализируется реализация комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами в рамках федерального проекта. Актуальность темы обусловлена тем, что отсутствие комплексного подхода привело к тяжелым экологическим последствиям для окружающей среды многих регионов страны. В статье рассматриваются основные направления «мусорной реформы»: изменения в законодательстве; изменения в системе платежей за вывоз мусора; реорганизация системы управления. Авторами приводятся целевые показатели и результаты федерального проекта. В статье анализируются итоги реализации проекта за десять месяцев, представленные Счетной палатой, мнения руководителей координирующих государственных органов, которые свидетельствуют о том, что «мусорная реформа» результатов пока не дает. Счетная палата констатирует нерациональное использование отпускаемых бюджетных средств. Повсеместно отмечаются неплатежи за вывоз мусора, региональные операторы не справляются с вывозом твердых коммунальных отходов. В статье сделаны выводы о том, что основной причиной отсутствия результатов «мусорной реформы» является неэффективная работа соответствующих координирующих органов.

Ключевые слова: комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами; федеральный проект; «мусорная реформа»; экологический сбор; региональный экологический оператор; электронная федеральная схема обращения с твердыми коммунальными отходами

Проблема обращения с отходами производства и потребления стоит в ряду наиболее обсуждаемых экологических проблем в течении последних нескольких десятилетий. Отсутствие комплексного подхода к решению данной проблемы на протяжении многих лет привело к тяжелым экологическим последствиям: увеличение количества полигонов для захоронения отходов, в том числе и несанкционированных; загрязнение земель, поверхностных и подземных вод [1–3]. Решение данной проблемой представляется сложной задачей по нескольким причинам. Во-первых, увеличивающееся с каждым годом количество отходов, что связано с увеличением потребительского спроса и снижением срока эксплуатации многих потребительских товаров. Во-вторых, отсутствие эффективных технологий утилизации отходов. Оптимальным решением «мусорной проблемы» является переработка отходов и вторичное их использование в качестве сырья. Однако это связано со значительными затратами, в том числе, на раздельный сбор и сортировку этих отходов.

Подготовка к решению проблемы отходов началась еще с 2011 года, когда были внесены важные поправки в ФЗ №89 от «Об отходах производства и потребления». В 2013 году в Минприроды была разработана стратегия утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) до 2030 года [4; 5]. В 2016 году принят ряд Постановлений Правительства, определяющий следующие моменты: порядок и схемы оборота твердых бытовых отходов; ценообразование в сфере утилизации мусора; порядок организации конкурса на компанию-оператора региона. В декабре 2017 г. принят ФЗ №503 от 31.12.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который определил порядок обращения с мусорными отходами с 01.01.2019.

С 1 января 2019 года началась «мусорная реформа». Реформа реализуется в рамках Национального проекта «Экология» (1.10.2018–31.12.2024), который включает в себя 11 федеральных проектов. Бюджет национального проекта «Экология» – 4041 млрд руб. «Мусорная реформа» реализуется в рамках двух проектов: федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (296,2 млрд руб., в том числе, 108 млрд руб. из федерального бюджета, 182 млрд руб. – региональные бюджеты, 6,2 млрд руб. – внебюджетные источники) и федеральный проект «Инфраструктура для обращения с отходами 1-2 класса опасности» (36,4 млрд руб.). Целевыми показателями и основными результатами, в соответствии в программным документом, являются следующие: ликвидация 191 выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов; ликвидация 75 наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда; введение в эксплуатацию к концу 2024 г. 7 производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов 1 и 2 классов опасности; увеличение до 36 % доли твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов; увеличение до 60 % доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов.

Была кардинально реформирована система управления, создана отдельная структура, координирующий орган по работе в сфере обращения с ТКО – публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (ППК РЭО) – оператор федерального проекта по ТКО. Вывозом ТКО ранее занимались коммунальные службы. С началом реформы обязанность по вывозу ТКО была возложена на региональных операторов (РО), при этом возросли платежи за

вывоз мусора, выросли коммунальные платежи, т. е. оплата реформы частично была возложена на население.

Таблица 1

**Целевые показатели и основные результаты федерального проекта
«Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»**

	Ликвидация 191 выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов	Ликвидация 75 наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда	Введение в эксплуатацию к концу 2024 г. 7 производственно- технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов 1 и 2 классов опасности	Увеличение доли ТКО, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных ТКО	Увеличение доли ТКО, направленных на обработку в общем объеме образованных ТКО
Базовое значение	0	10	0	1,0	3
2019	16	48		7,0	12
2012	76	67		22,8	38
2024	191	75	7	36,0	60

Составлено авторами на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.

Жилые дома, предприятия торговли и сферы услуг, которые являются основными «производителями» ТКО, обязали отдельно собирать мусор по соответствующим контейнерам и оплачивать вывоз по новым тарифам, т. е. работу РО. Повышение тарифов за вывоз мусора, естественно, вызвало недовольство и, как следствие, породило неплатежи. Региональный оператор организует перевозку ТКО на завод по сортировке, которому должен оплатить соответствующие виды работ, но денег нет, т. к. управляющие компании или собственники жилых и коммерческих помещений не оплатили по тарифу. Особенно остро встала эта проблема в период пандемии. В некоторых регионах неплатежи составили 50–70 %, что повлекло за собой банкротства предприятий отрасли.

На сегодняшний день следует признать тот факт, что «мусорная реформа» не дала ожидаемых результатов. Причиной этого является не только пандемия, которая только усугубила уже имеющуюся ситуацию. Этот факт признается и Счетной палатой, и ППК РЭО в лице заместителя главы ППК РЭО Алексея Макрушина.

Счетная палата проанализировала реализацию реформы за полтора года и в сентябре 2020 года опубликовала «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность РФ, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с ТКО», из которого следует, ситуация неблагоприятная. В документе отмечается, что, в 2019 году в России образовано 65 млн тонн твердых коммунальных отходов (ТКО) – 450 кг на человека. В отличие от мировой практики, приоритетным способом обращения с мусором в России остается захоронение – более 90 % отходов направляется на полигоны и свалки.

Ситуацию с размещением ТКО Счетная палата называет критической. По ее прогнозу, при текущих темпах образования отходов (1–2 % в год) существующие мощности полигонов в 32 субъектах РФ будут исчерпаны до 2024 года, а в 17 из них – еще до 2022 года. При этом исполнение бюджетных назначений по федеральному проекту ТКО за 2019 год является крайне

низким и составляет 624,5 млн рублей, или 5,5 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью в размере 11,4 млрд рублей.

В результате Счетная палата охарактеризовала ситуацию в обращении с ТКО как неблагоприятную. Ведомство отмечает, что реформа в сфере обращения с отходами пока безуспешна по вине федеральных и региональных властей.

Так, Минприроды не обеспечило своевременное принятие нормативных правовых актов на федеральном уровне, из-за чего регионы оказались не готовы вступить в реформу. Ведомство также не обеспечило эффективную работу ПАО «Российский экологический оператор» (РЭО) и не завершило создание единой государственной системы учета ТКО.

Выявлены недостатки и в работе ППК РЭО: не утверждены стратегия развития компании до 2024 года, ее инвестиционная политика, порядок финансирования инвестиционных проектов и прочее.

Счетная палата предлагает проработать вопросы, касающиеся федерального проекта ТКО: скорректировать показатели направленных на обработку и утилизацию ТКО, скорректировать финансовое обеспечение расходов на создание объектов утилизации и обработки ТКО, разработать мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, предусматривающие измерения и исследования почвы, воды и воздуха, а также скорректировать региональные программы в области обращения с отходами и т. д.¹

Заместитель главы ППК РЭО Алексей Макрушин считает, что изначально были принципиальные ошибки в разработке концепции финансового обеспечения расходов на тилизацию. Он уточнил, что разработка этой концепции сейчас продвигается «очень сложно». «Тема очень непростая и конфликтная. Если посмотреть на текущую ситуацию, в течение года в рамках (экологического) сбора собирается около 2,5 млрд рублей. Но треть всех отходов составляет упаковка, а расходы на ее утилизацию несопоставимы с теми средствами, которые собираются в рамках экологического сбора. Собирается около 7–8 % от платежей, которые могли бы поступать бюджет, если бы все платили экологический сбор»².

Опять все упирается в финансирование. В соответствии с принципом, который действует во всем мире «загрязнитель платит», в России утвердилась система платежей за негативное воздействие на окружающую среду [6]. Новым видом платежа стал экологический сбор, который был введен Федеральным законом от 29.12.2014 №458-ФЗ. Предполагалось, что этот вид платежа будет иметь целевой характер и будет использоваться на утилизацию ТКО.

Экологический сбор (ст.24.5 ФЗ «Об отходах производства и потребления») – классифицируется как неналоговый доход федерального бюджета России. Экологический сбор должен уплачиваться предприятиями, являющимися производителями либо импортерами изделий, которые по факту утери потребительских качеств подлежат утилизации. Сбор начисляется также в отношении упаковки, в которой поставляется товар. В отношении только упаковки сбор уплачивается, если (ст.24.5 закона № 89-ФЗ, пп. 2, 2(1) Правил взимания экологического сбора, утв. постановлением Правительства РФ от 08.10.2015 № 1073): товар не является готовым к употреблению; товар реализуется производителям колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним. Сбор не уплачивается субъектами, осуществляющими утилизацию изделий (их упаковки) с соблюдением соответствующих нормативов утилизации

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность РФ, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с ТКО» <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf>.

² <https://newdaynews.ru/moscow/708576.html>.

(см. распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2971-р). Денежные средства, поступающие в федеральный бюджет РФ за счет экологического сбора, предполагается направлять на финансирование различных государственных программ, связанных с обеспечением защиты окружающей среды [7; 8]. Например, по строительству заводов, перерабатывающих мусор, полигонов для обезвреживания опасных веществ и др.³

Экологический сбор существенно пополняет бюджетное финансирование государственных программ.

Таблица 2

**Доля экологического сбора в общем объеме финансирования
Федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО»**

	Поступление экологического сбора, млрд руб.	Общий объем финансирования, млрд руб.	Доля экологического сбора в общем объеме финансирования, %
2020	2,8	7,3	38,4
2021	3,8	8,3	45,8
2022	3,8	13,3	28,6

Составлено авторами на основе источника: Росприроднадзор; паспорт нацпроекта «Экология», пояснительная записка к проекту Федерального бюджета 2020–2022 гг.

Как видно из приведенных данных низкая собираемость экологического сбора создает определенные проблемы с финансированием проекта, но проблема не только в этом, а также в том как расходуются бюджетные средства.

Как отмечает Счетная палата, мероприятия федерального проекта в основном направлены на сбор информации и на подготовку правовых документов. Одним из таких мероприятий является создание государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов (ГИС УТКО). В 2019 году Минприроды было назначено оператором и госзаказчиком по созданию ГИС УТКО. Уральский НИИ «Экология» получил от Минприроды субсидию в размере 2,7 млн руб. на изучение и анализ информации в ГИС УТКО, а также на составление техзадания и технико-экономического обоснования по разработке системы. Одновременно ФГБУ «ФЦАО» получило трехлетнюю субсидию от Росприроднадзора на модернизацию уже действующей единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ) – 142 млн в 2019 г., 212 млн в 2020-м, 212 млн в 2021-м. «Сопоставив перечень подсистем в техническом задании на модернизацию ЕГИС УОИТ с перечнем информации, которую должна содержать ГИС учета ТКО в соответствии с пунктом 4 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ, можно сделать вывод об их идентичности», – отмечается в отчете Счетной палаты⁴. Иными словами, бюджетные деньги были потрачены дважды на одни и те же мероприятия.

Аналогичный пример – создание электронной федеральной схемой обращения с ТКО. Эта схема разрабатывалась несколькими организациями. Уральский НИИ «Экология» – по соглашению «на разработку предложений и выполнение научно-методического обоснования состава и содержания нормативных правовых актов, необходимых для функционирования федеральной схемы обращения с ТКО» с Минприроды, субсидия 17,3 млн руб.; РЭО разработал и внес предложения по разработке нормативно-правовых актов в рамках федеральной программы ТКО; ФГБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия», который получил субсидию от Росприроднадзора в размере 142 млн руб. за ту же работу. Три различные организации получают бюджетные деньги от различных государственных структур за создание одной схемы. При этом из 85 регионов, по мнению Счетной палаты, только у 30

³ https://nalog-nalog.ru/ekologicheskij_nalog/kto_dolzhen_platit_ekologicheskij_sbor/.

⁴ https://zakon.ru/blog/2020/11/26/musornaya_reforma_v_rossii_voprosy_finansirovaniya.

регионов есть региональные схемы, т. е. федеральная схема на сегодняшний день не может быть создана, т. к. для ее создания информационных ресурсов недостаточно.

На заседании Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам, состоявшемся в конце декабря 2020 г., также было отмечено, что увеличилось количество не вывезенных отходов, что операторы не справляются с вывозом ТКО, причиной тому стало то, что во время пандемии люди работали удаленно и выезжали. По мнению вице-премьера Виктории Абрамченко нужен закон о вторичных материальных ресурсах.

Таким образом, в сфере обращения с ТКО складывается вырисовывается неоднозначная ситуация. С одной стороны, по мнению Счетной палаты, денег на реализацию реформы более чем достаточно, как отмечалось выше, за 2019 год было освоено лишь 5,5 % бюджетных средств, выделенных на реализацию проекта на 2019 год. С другой стороны, по мнению ППК РЭО, денег явно не хватает, проблемы с экологическим сбором не дают возможности региональным операторам эффективно выполнять свои обязанности по своевременному вывозу ТКО, не говоря уже о более глобальных задачах, например, создание федеральной схемы обращения с ТКО. Денег не хватает на то, чтобы вывозить мусор, но хватает на то, чтобы дважды оплачивать одну и ту же работу разным организациям. Действующий федеральный проект «Комплексная система обращения с ТКО» определяет конкретные целевые показатели: ликвидация несанкционированных свалок; ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда; введение в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов; увеличение доли ТКО, направленных на утилизацию. Если все целевые показатели будут достигнуты к концу 2024 года, мы действительно будем жить в чистой стране. Однако, для решения конкретных задач, поставленных федеральным проектом, недостаточно разработки всевозможных схем и разработки очередных законов. Конкретные результаты по строительству заводов и ликвидации несанкционированных свалок не должны подменяться «бумажной работой». Глобальные цели и задачи комплексного подхода к решению проблемы обращения с ТКО уже определены федеральным проектом, создана координирующая структура, деньги выделены, осталось совсем немного – просто работать.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арустамов Э.А., Левакова И.В. Загрязнение подземных вод стало актуальной экологической проблемой // Вестник евразийской науки. 2019. Т.11. №6. С.89–95.
2. Левакова И.В., Арустамов Э.А. Анализ состояния стратегических ресурсов подземных вод в Московской области // Отходы и ресурсы. 2019. Т.6. №3. С. 11. С. 28–37.
3. Левакова И.В., Арустамов Э.А. О необходимости комплексного подхода к реализации программы утилизации отходов в год экологии РФ (на примере г. Москва) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Естественные науки. 2017. №3. С. 91–98.
4. Арустамов Э.А., Гильденскиольд С.Р., Крылов П.М., Крылова Т.И. Анализ состояния и предпосылки создания комплексных систем обращения твёрдых бытовых и производственных отходов в Приморском крае // Отходы и ресурсы. 2020. №3. С. 33–40.
5. Куликова М.С., Арустамов Э.А., Левакова И.В. Экология и обращение с отходами в Ярославской области // Интернет-журнал Науковедение. 2017. Т.9. №6. С. 98–110.
6. Крылов П.М. Современные транспортно-экологические проблемы городов Московской области и пути их решения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Естественные науки. 2017. № 4. С. 111–122.
7. Осипов А.Б., Козырева М.С. Решение эколого-экономических проблем переработки отходов в рамках концепции «зелёной» экономики // Технико-технологические проблемы сервиса. №2(44). 2018. С. 61–67.
8. Резников В.Ф., Рыбкина И.Д., Стоящева Н.В., Губарев М.С., Курепина Н.Ю., Андреева И.В., Циликина С.В., Люцигер Н.В., Орлова Е.С., Седова Е.Ю. Научное обоснование территориальной схемы обращения с отходами на территории Алтайского края // Известия АО РГО. 2017. № 3 (46), С. 23–27.

Levakova Irina Vyacheslavovna

Moscow region state university, Mytishchi, Russia

E-mail: ya.levirina2012@yandex.ru

РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=46926

Arustamov Eduard Alexandrovich

Russian university of cooperation, Mytishchi, Russia

Moscow state regional university, Moscow, Russia

E-mail: eduard-arustamov@yandex.ru

РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=262765

Problems of implementation of the program of the integrated system of solid municipal waste management

Abstract. The article analyzes the implementation of a comprehensive system of solid municipal waste management within the framework of a federal project. The relevance of the topic is due to the fact that the lack of an integrated approach has led to severe environmental consequences for the environment of many regions of the country. The article discusses the main directions of the «garbage reform»: changes in legislation; changes in the system of payments for garbage collection; reorganization of the management system. The authors present the target indicators and results of the federal project. The article analyzes the results of the project implementation for ten months, presented by the Accounting Chamber, the opinions of the heads of coordinating state bodies, which indicate that the «garbage reform» does not yet give results. The Accounting Chamber notes the irrational use of the released budget funds. Non-payments for garbage collection are noted everywhere, and regional operators are unable to cope with the removal of solid municipal waste. The article concludes that the main reason for the lack of results of the «garbage reform» is the inefficient work of the relevant coordinating bodies.

Keywords: integrated system of solid municipal waste management; federal project; «garbage reform»; environmental collection; regional environmental operator; electronic federal scheme of MSW management