

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

Реализация Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года

OLGA A. ZINOVEVA,

Assistant professor

*of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

oazin@rambler.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Implementation of the Strategy for the Development of Industry for the Treatment, Utilization and Neutralization of Production and Consumption Waste for the Period up to 2030



**Ольга Анатольевна
ЗИНОВЬЕВА,**

*доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент*

oazin@rambler.ru

*125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

В связи с неуклонным ежегодным ростом объемов образующихся в России отходов обращение с ними стало одной из самых острых научно-технических и социально-экономических проблем. Сложившаяся в последнее время ситуация в сфере обращения с отходами ведет к возникновению необратимых процессов деградации окружающей среды и представляет реальную угрозу для здоровья населения. Недостаточное количество полигонов для складирования и захоронения промышленных отходов способствует широкому распространению практики их размещения в местах неорганизованного складирования (несанкционированные свалки), что представляет особую опасность для окружающей среды. Количество размещаемых на таких свалках отходов постоянно растет¹.

Как отмечалось в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, ежегодно в России образуется примерно 4 млрд т отходов производства и потребления, из которых 55—60 млн т составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию

¹ См. подробнее: *Зиновьева О. А. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: проблемы и пути решения // Будущее российского права: концепты и социальная практика. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. М. : РГ-Пресс, 2018. Ч. 2. С. 142—148 ; Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шаповоский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. М. : Проспект, 2022.*

общей площадью примерно 4 млн га, и эта территория ежегодно увеличивается на 300—400 тыс. га².

На здоровье человека отходы оказывают влияние как при прямом контакте — в момент их образования, при транспортировке, переработке, складировании; так и опосредованно — через загрязнение атмосферного воздуха, почвы, грунтовых вод, открытых водоемов и сельскохозяйственной продукции растительного и животного происхождения.

Расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов являются одним из направлений деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития мирового сообщества. Более 20 лет назад среди задач в сфере снижения загрязнения окружающей среды Экологическая доктрина Российской Федерации³ называла необходимость внедрения ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов.

Законодательным актом, устанавливающим правовые основы общественных отношений при обращении с отходами, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды»⁴, который определяет обязательность установления нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение; требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления; права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵. В этом Законе отходы производства и потребления определяются как вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶ предусматривает: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены; создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах РФ системы общественного

² Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁶ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

Указом Президента РФ от 14 января 2019 г. № 8 в целях обеспечения реализации норм законодательства РФ в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), стимулирования инвестиционной активности в этой сфере, а также в целях реализации национального проекта «Экология» создана публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» (РЭО)⁷.

Распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (далее — Стратегия)⁸. Стратегия направлена на формирование и перспективное развитие новой отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, объединяющей в своей инфраструктуре: экотехнопарки, многофункциональные комплексы по промышленному обезвреживанию отходов, многофункциональные сортировочные комплексы, мусоросортировочные комплексы, производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

В Стратегии показана ресурсная ценность основных групп отходов: обрабатывающих производств промышленности; сельского и лесного хозяйства, животноводства, растениеводства, пищевых отходов; производства и распределения электроэнергии, газа и воды; твердых коммунальных отходов.

Основными целями Стратегии определены:

- формирование и перспективное развитие отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающей максимальное вовлечение отходов в производство и планомерную минимизацию количества отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, с применением мирового принципа 3R (предотвращение образования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы);
- формирование и перспективное развитие российской технологической и машиностроительной базы, обеспечивающей отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов современным высокотехнологичным оборудованием, обладающим также высоким экспортным потенциалом.

В настоящее время из-за принятия управленческих решений по утвержденным территориальным схемам и региональным программам по обращению с отходами в ряде субъектов РФ при отсутствии мусороперерабатывающих, а также обезвреживающих отходы предприятий и одновременном закрытии исчерпавших свои мощности и завершивших сроки эксплуатации морально и физически

⁷ Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.

⁸ СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.



устаревших полигонов твердых коммунальных отходов возник значительный дефицит объектов захоронения отходов.

Сложившаяся ситуация, в свою очередь, привела к существенному увеличению расстояний транспортирования отходов на действующие полигоны, росту тарифов для населения и хозяйствующих субъектов на вывоз мусора и, как следствие, резкому увеличению числа несанкционированных свалок. Все это способствует росту социальной напряженности и дальнейшему ухудшению санитарно-гигиенического состояния населенных пунктов и экологической ситуации в регионах.

В Стратегии исполнительным органам субъектов РФ в пределах их компетенции рекомендовано: принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией; руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации территориальных схем и региональных программ в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, программ социально-экономического развития субъектов РФ, нормативных правовых актов и иных документов в области обращения с такими отходами, а также при планировании, регулировании и организации деятельности по обращению с ними.

Органы местного самоуправления определяют схему размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и осуществляют ведение реестра мест накопления ТКО в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ⁹.

Ситуация с отходами в субъектах РФ на старте реформы была неоднородной, в некоторых из них не имелось даже минимальной инфраструктуры. И до сегодняшнего дня, как сообщил на заседании Комитета Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды глава Комитета Дмитрий Кобылкин, в 21 субъекте РФ по-прежнему некуда вывозить отходы, нет соответствующих объектов размещения, нет инфраструктуры, не подготовлены новые мощности по обращению с ТКО на замену старых. Он отметил, что необходимо разобраться с такой ситуацией и предложил Минприроды РФ совместно с регионами составить дорожную карту строительства новых объектов с конкретными сроками.

Об этом же сказал на заседании Комитета Государственной Думы директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами Министерства Андрей Федотовский. Он поддержал инициативу о необходимости пролонгировать норму о возможности использовать для размещения твердых коммунальных отходов полигоны и свалки без документации. По согласованию с Минприроды РФ в территориальные схемы по обращению с ТКО регионы включили 76 таких объектов, ежегодно на них размещается более 6 млн т отходов.

В случае прекращения действия данной нормы с 1 января 2023 г. возможны риски, что одномоментно потребуются перераспределить потоки движения ТКО

⁹ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра» // СЗ РФ. 2018. № 37. Ст. 5746.

на действующие объекты размещения в указанном объеме, что составляет 10 % от ежегодного объема образования отходов на территории всей страны и повлечет за собой значительный рост платы населения за счет перераспределения логистических потоков¹⁰.

С 2018 г. регионам было разрешено использовать до 1 января 2023 г. для размещения ТКО свалки и полигоны, не имеющие предусмотренной законодательством документации и введенные в эксплуатацию до 2019 г. Разрешение на работу старых полигонов истекло, но в 25 % регионов до сих пор не создана современная инфраструктура по обработке отходов, что грозит «мусорным коллапсом». По данным Российского экологического оператора, в России ежегодно образуется 59,7 млн т ТКО.

Наибольшие проблемы сегодня наблюдаются в Омской и Новосибирской областях, на Ямале, в отдельных регионах Дальнего Востока, на Сахалине, в Приморском крае, Краснодарском крае, Республике Крым.

Правительство решило продлить на три года, до 1 января 2026 г., срок работы устаревших полигонов твердых коммунальных отходов. Соответствующие поправки направлены в Государственную Думу. Правительство поддержало предложение регионов о продлении объектов ТКО, срок действия которых прекращается 1 января 2023 г., с учетом графика ввода новых объектов обработки, утилизации и размещения ТКО, — пояснила представитель вице-премьера Виктории Абрамченко Марта Галичева, курирующая сферу обращения с отходами.

Региональные власти обращались с такими просьбами в Минприроды РФ, и ведомство их поддержало. Однако решение о продлении таких объектов носит разовый характер, т.е. новых отсрочек не будет, регионы обязаны ввести новые объекты для размещения ТКО в эксплуатацию к 2030 г.¹¹

Реформа в сфере обращения с ТКО стартовала в 2019 г. Национальной целью до 2030 г. являются снижение в два раза объемов захоронения отходов и сортировка 100 % ТКО. Для этого развивается отрасль по обращению с твердыми коммунальными отходами. Лидеры среди субъектов РФ по доле направленных на обработку ТКО в 2021 г.: Московская область (100 %); Орловская область (100 %); Калужская область (99 %); Республика Калмыкия (96,12 %); Костромская область (92,8 %); Республика Адыгея (88,34 %); Ставропольский край (87,05 %); Астраханская (83,27 %); Рязанская (79,77 %); Саратовская (79,4 %) области.

Российский экологический оператор предоставляет меры государственной поддержки, за которыми могут обратиться региональные операторы, инвесторы для развития инфраструктуры по обращению с ТКО. Также регионы должны активизировать работу с инвесторами¹².

Московская область одной из первых в стране начала реализовывать проекты по ликвидации экологического ущерба. Впервые в Государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы были

¹⁰ URL: <https://news.rambler.ru/ecology/48950577-v-minprirody-predlozhili-razreshit-regionam-ispolzovat-starye-poligony-do-2025-goda/>.

¹¹ URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/11/2022/6380af709a794745d4e9d4ae>.

¹² URL: <https://news.solidwaste.ru/2021/10/nazvany-regiony-lidery-po-obrabotke-tko-v-2021-godu/>.



включены мероприятия по рекультивации трех полигонов ТБО: «Быково» (Павлово-Посадский район), «Каширский» и «Электросталь»¹³.

В 2019 г. закрыли полигоны «Воловичи» (Коломенский округ), «Егорьевский», «Непейно» (Дмитровский округ), «Каргашино» (округ Мытищи). Ранее подмосковные власти закрыли мусорный полигон ТБО «Кучино» в Балашихе и полигон «Ядрово» недалеко от Волоколамска. В 2018 г. этот полигон оказался в центре скандала, жители Волоколамского района жаловались на неприятный запах со свалки. Последним в Московской области был закрыт мусорный полигон ТКО «Лесная», расположенный в городском округе «Серпухов».

После закрытия все полигоны рекультивируют. При разработке проектов рекультивации были проведены лабораторные исследования проб почвогрунтов, донных отложений, дана оценка воздействия объектов рекультивации на атмосферный воздух, химические и микробиологические анализы поверхностных вод близлежащих водных объектов.

Закрытие мусорных полигонов стало возможным благодаря открытию 11 комплексов по переработке отходов (КПО). Планируется ввести еще шесть дополнительных мощностей КПО и четыре завода по термической утилизации отходов.

По поручению губернатора Московской области Андрея Воробьева в Подмосковье создана и развивается современная комплексная система по обращению с отходами. Закрыты все 39 мусорных полигонов. Построены 11 высокотехнологичных КПО, на которых сортируют отходы для дальнейшей переработки, что является одной из основных целей президентского проекта «Экология». В городских округах организовано около 64 тыс. контейнерных площадок и 58 «Мегабаков» для сбора отслужившей крупногабаритной техники, шин, мебели и др. Всего на территории региона установлено порядка 168 тыс. контейнеров, а вывозят их более 1 200 ед. мусоровозов.

В Подмосковье работают следующие КПО: «Сплендер» (Серебряные пруды); «Экоград» (Зарайск); «Восток» (Егорьевск); «Прогресс» (Рошаль); «Юг» (Коломна); «Север» (Сергиево-Посадский г.о.); «Дон» (Кашира); «Алексинский комбинат» (Клин); «Храброво» (Можайский г.о.); «Нева» (Солнечногорск).

Современные КПО включают в себя автоматизированный сортировочный комплекс, который отделяет минимум 20 % от общего объема поступающих отходов для вторичной переработки и 30 % для компостирования. На каждом КПО введена система «электронный талон», с помощью которой можно отследить, во сколько прибыл транспорт и количество привезенных отходов, также за каждым КПО ведется круглосуточное наблюдение с помощью наружных видеокамер.

Московская область стала первым регионом страны, где начали действовать новый экологический стандарт и система утилизации отходов. В каждом муниципалитете Подмосковья внедрен раздельный сбор мусора.

Ежегодно в регионе образуется почти 12 млн т отходов, 90 % из них подлежат захоронению. Целью внедрения нового стандарта обращения с отходами является сокращение вдвое объема захоронения мусора и повторное использование

¹³ Постановление Правительства Московской области от 05.10.2016 № 724/36 «О внесении изменений в государственную программу Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья» на 2014—2018 годы».

отдельных фракций в производстве. Для этого областное Правительство разработало программу строительства комплексов по переработке отходов (КПО). В Подмоскovie будет построено 16 комплексов по переработке ТКО, в том числе 12 предприятий с применением технологии глубоинной сортировки и четыре предприятия с использованием технологии термического обезвреживания и попутной выработкой электроэнергии.

В Московской области также появится один из восьми экотехнопарков, которые будут созданы в рамках федерального проекта «Экономика замкнутого цикла». Проект направлен на развитие инфраструктуры утилизации отходов, вторичных материальных ресурсов и вторичного сырья. Экотехнопарк обеспечит вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Размещение экопромышленного парка запланировано в городском округе Егорьевск, вблизи деревни Поцелуево. Проектирование завершается в 2022 г., строительство начнется в 2023 г., ввод в эксплуатацию намечен на 2024 г.¹⁴

Согласно Стратегии под экотехнопарком понимается объединенный энергетическими и взаимозависимыми материально-сырьевыми потоками и связями комплекс объектов, включающий в себя здания и сооружения, технологическое и лабораторное оборудование, используемые в деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающий их непрерывную переработку и производство на их основе промышленной продукции, а также осуществление научной, исследовательской и (или) образовательной деятельности.

К 2024 г. в рамках нацпроекта «Экология» в России планируется построить 220 заводов по переработке мусора. Всего в рамках федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» до 2024 г. будет построено 8 экотехнопарков в Приморском, Краснодарском, Ставропольском краях, Нижегородской, Новосибирской, Челябинской, Ленинградской, Московской областях. Благодаря этому, станет возможным возвращать в хозяйственный оборот до 1,1 млн т вторичных ресурсов. В результате доля вторичных ресурсов в 2024 г. в сельском хозяйстве достигнет 25 %, строительстве — 20 %, промышленности — 15 %. До 2025 г. на строительство восьми экотехнопарков Правительство направит 10 млрд рублей¹⁵.

Планируется построить следующие экотехнопарки:

- «Михайловский». Цеха по переработке промышленных отходов I—II класса опасности заработают на месте ранее существовавшего здесь предприятия по уничтожению химического оружия. На проектную мощность экотехнопарк выйдет в 2024 г.;
- «Восток». Эта группа компаний будет перерабатывать отходы из Владивостока и близлежащих районов;
- «Калуга». Комплекс относится к наиболее мощным. Ежегодно он сможет принимать на переработку до 1,8 млн т отходов. Каждая из двух линий по сортировке способна пропустить до 500 тыс. т отходов. Основная специализация — утилизация ТБО IV и V классов опасности, т.е. бытового мусора;

¹⁴ URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/06/17/ekotehnopark-s-zavodami-po-pererabotke-othodov-dast-450-rabochih-mest-v-podmoskove.

¹⁵ URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/06/17/ekotehnopark-s-zavodami-po-pererabotke-othodov-dast-450-rabochih-mest-v-podmoskove.



- «Мирный». Под переработку отходов передаются мощности, ранее принадлежавшие ВПК. Ранее здесь обезвреживали химическое оружие. Сейчас ведется подготовка проектной документации. Далее планируется обустройство цехов, предназначенных для переработки отходов I—II классов, включая строительные;
- «Липецк». Строительство данного экотехнопарка является во многом вынужденной мерой. В 2023 г. планируется закрытие полигона «Центролит», так как его возможности практически исчерпаны. Средства на возведение перерабатывающих мощностей выделяются из регионального бюджета;
- «Щучье». Этот парк располагается в Курганской области. Его запуск в эксплуатацию намечен на 2023 г. Работать он будет с опасными и особо опасными отходами;
- «Шиес». С созданием данного экотехнопарка связано множество скандалов. Располагается он в Архангельской области, но в планах значится, что мусор сюда будут привозить из Москвы. Местные жители все еще опасаются, что все ограничится созданием очередной грандиозной свалки¹⁶.

Первый этап реализации программы строительства экотехнопарков должен завершиться к 2030 г.

Основная проблема, связанная с созданием экотехнопарков в России — большие расстояния. Строить их непосредственно в городах нельзя по экологическим нормам. Возведение в непосредственной близости от предприятий — потребителей вторсырья тоже не всегда возможно. Как следствие, стеклянная или резиновая крошка, бумага из-за транспортировки существенно дорожают. И часто получается, что производителям дешевле закупать исходное сырье, чем вторичное.

Еще одна проблема связана с необходимостью выбирать технологии утилизации, учитывающие состав отходов в конкретных регионах. Например, в Западной Сибири значительные площади отведены под захоронение нефтяных шламов. Ближе к Алтаю приходится решать, что делать с пустой породой, оставшейся от добычи угля. А на юге европейской части страны сжигают сотни тонн соломы после сбора пшеницы или ячменя.

Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года определяет необходимые условия для обеспечения экологической безопасности территорий регионов, ресурсосбережения и уменьшения объемов образования отходов, изменения структуры и системы обращения с отходами в пользу утилизации и обезвреживания (вместо захоронения отходов), предотвращения вреда окружающей среде в результате ее загрязнения отходами, повышения уровня экологической, технической и санитарно-гигиенической безопасности технологий обработки, утилизации и обезвреживания отходов. Остается надеяться, что принимаемые регионами и центром меры оправдают ожидаемые в результате реализации Стратегии надежды.

¹⁶ URL: <https://musor.moscow/blog/jekotehnopark/>.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зиновьева О. А.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: проблемы и пути решения // Будущее российского права: концепты и социальная практика. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. — М. : РГ-Пресс, 2018. — Ч. 2. — С. 142—148.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
4. Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шпаковский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. — М. : Проспект, 2022. — 168 с.

