

Позиция Российского социально-экологического союза по обращению с отходами производства и потребления

Российский социально-экологический союз (далее — РСоЭС, Союз) приветствует стремление к переходу к экономике замкнутого цикла, ставшей одной из стратегических инициатив Правительства Российской Федерации до 2030 г. и обозначенной в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (далее - Стратегия низкоуглеродного развития России). Тем не менее, с начала так называемой «мусорной» реформы (считаем таковым 2014 год — год внесения первых реформаторских правок в федеральное законодательство), страна не продвинулась в решении мусорного кризиса: образование отходов растёт, а с ним — и площадь полигонов и несанкционированных свалок [1].

Это происходит в первую очередь потому, что не исполняется приоритетный порядок направлений государственной политики в области обращения с отходами, закреплённый в пункте 2 статьи 3 «Основные принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами» Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (далее — «*иерархия обращения с отходами*»). Существующая система обращения с отходами не содержит механизмов, направленных на предотвращение и сокращение образования отходов — нет ни одного нормативного правового акта (далее — НПА), закрепляющего меры для реализации этих приоритетов в иерархии обращения с отходами. Многие НПА и другие документы, регулирующие систему обращения с отходами, зачастую игнорируют или даже противоречат иерархии [2]. Государственная поддержка (субсидирование, «зелёный» тариф и др. варианты поддержки) направляется на реализацию низших приоритетов — захоронение и сжигание отходов. Такие способы обращения с отходами являются опасными для окружающей среды и человека и не поддерживаются экспертным сообществом и общественностью [3]. В то же время, для материальной утилизации (под этим термином в настоящей позиции понимаются 3 возможных процесса: рециклинг (переработка), регенерация и рекуперация) наблюдается недостаток господдержки, а для сокращения и предотвращения образования отходов — и вовсе её отсутствие (наряду с отсутствием целевых показателей и дорожной карты).

РСоЭС считает необходимым принятие срочных мер для улучшения ситуации, сложившейся в области обращения с отходами. Для начала нужно принять **принципиальное решение о перенаправлении всех усилий на предотвращение и сокращение образования отходов, установить соответствующие цели на национальном и региональном уровнях** (в т.ч. включить показатели по предотвращению образования отходов в территориальные схемы обращения с отходами), **разработать стратегию достижения целей, дорожную карту, планы действий на разных уровнях и нормативно-правовую базу для закрепления этих мер и целей**. Под такими мерами стоит понимать всё, что находится в иерархии обращения с отходами выше переработки, продлевает жизнь ресурса и/или позволяет ему не превратиться в отход.

В нижеследующих пяти разделах позиции обозначен взгляд Союза на долговременные приоритеты в области обращения с отходами, основные проблемы

сектора и конкретных методов обращения с отходами, необходимые решения и важные аспекты проблемы, которые нужно учитывать при принятии решений.

1. Правильная постановка цели для решения мусорного кризиса

К сожалению, во многом проблема несоблюдения иерархии обращения с отходами вызвана рассогласованностью действий законодателей, профильных министерств и организаций, отвечающих непосредственно за обращение с отходами. На практике это можно увидеть в **некорректном целеполагании и отсутствии стратегий достижения целей**.

- Цели, связанные с сокращением полигонного захоронения твердых коммунальных отходов (далее - ТКО) и ориентация только на нулевое захоронение неправильны по своей сути. Стремление к нулевому захоронению заставляет делать быстрые шаги, не способствующие устранению в долгосрочной перспективе проблем, связанных с обращением с отходами, а также отвлекает внимание от стратегических мер, которые направлены на борьбу с причиной, а не со следствием этих проблем.
- Нереалистичные цели по переработке отходов на фоне отсутствия или большого недостатка усилий по их исполнению, недоработанные стратегии, не сочетающиеся с другими целями, также усугубляют проблемы в отрасли [4]. Из-за отсутствия мер по реализации высших приоритетов иерархии обращения с отходами и из-за нежелания пересмотреть цели или стратегии создаются ложные условия для их мнимого выполнения, происходят множественные подмены понятий [5].

В таких условиях сокращение и предотвращение образования отходов не станет приоритетом, уровень переработки не будет увеличиваться, а социальная напряженность продолжит расти.

РСоЭС призывает поставить реализуемую цель, рассчитанную коалицией за «Зелёный курс России» по сокращению образования отходов и проработать план по её достижению в соответствии с мерами, предлагаемыми в разделе 3 текущей позиции:

К 2030 году снизить образование твёрдых коммунальных отходов в расчёте на одного жителя на 30% от уровня 2020 года, к 2050 году — на 60%, а также обеспечить к 2050 году последующую материальную утилизацию образующихся отходов на уровне не менее 80%.

2. Реальный переход к циклической экономике

Циклическая экономика (также «экономика замкнутого цикла» или ЭЗЦ), в которой используются вторичное сырьё и безопасные материалы, в которой почти не образуется отходов, а добыча новых ресурсов сведена к минимуму, ведёт к очевидным социально-экономическим выгодам, а также является необходимым условием для решения ряда экологических проблем: климатического кризиса, загрязнения, отходов и сокращения биоразнообразия [6].

Должен стать реальным переход к циклической экономике, развитие современных бизнес-моделей, которые не стимулируют избыточное потребление. Необходимо системное изменение принципов производства и потребления с помощью государственного регулирования.

Успешное сокращение и предотвращение образования отходов — основа перехода к циклической экономике. Сегодня это — не теория, а применяемая практика, реальные программы и проекты [7], реализация которых даёт социально и

экономически значимые преимущества и результаты, соответствующие Целям Устойчивого Развития и целям принятых Россией международных соглашений [8].

3. Необходимые для внедрения меры сокращения и предотвращения образования отходов

3.1. Сократить (в т.ч. за счёт национального запрета) **производство и оборот одноразовой тары и упаковки, трудноперерабатываемой тары и упаковки или продукции с наименьшим коэффициентом переработки**, особенно тех, у которых уже существуют разработанные альтернативы. При этом альтернативой считаются многоразовое для одноразового, перерабатываемое для трудноперерабатываемого.

Замена пластиковых одноразовых товаров и упаковки немедицинского назначения на одноразовые товары и упаковки из других материалов (биополимеры, бумага) не уменьшит загрязнение окружающей среды.

Не существует идеального «устойчивого» материала, существует устойчивая система — многоразовой и оборотной тары и упаковки, а также её сокращения там, где она избыточна и не обязательна.

3.2. Развивать и поощрять использование в бизнесе и обществе многоразовой (в т.ч. оборотной и перезаполняемой) **тары и упаковки**. Важно установить цели, определяющие стремление к распространению такой тары на рынке. Для достижения цели важны следующие нововведения:

- Ритейлеры и онлайн-ритейлеры (*розничные торговые сети*) должны быть обязаны предлагать многоразовые варианты упаковки для продуктов питания, напитков и товаров для дома.
- Предприятия общественного питания любого масштаба или магазины, продающие продукты питания или напитки для употребления на ходу (на вынос), должны быть обязаны иметь в наличии и предлагать варианты многоразовой тары и быть частью системы возврата такой тары, а также должны быть обязаны наполнять товаром принесённую потребителем тару.
- Создание и развитие инфраструктуры и логистики для системы возвратной тары должно софинансироваться из средств государственного бюджета, а также в рамках расширенной ответственности производителей и импортеров (*далее — РОП*). *Для развития сети фандоматов требуется изменение налогового законодательства РФ — отмена НДС при сдаче вторсырья потребителями, изменение СанПиНов и введение залоговой стоимости тары.*
- Для упрощения работы с многоразовой и перезаполняемой тарой и упаковкой необходимо установить общие параметры — унифицировать используемые формы, цвета и материалы, а также нужно стимулировать взаимодействие компаний-производителей товаров в таре и упаковке с целью совместного использования пунктов приёма оборотной тары, моечных установок и организации общей логистики. Эти же меры являются ключевыми для увеличения показателей перерабатываемости тары и упаковки.
- В рамках регулирования должны быть предусмотрены стимулы для привлечения населения к возврату тары. Таким стимулом может быть депозит. Но также система должна быть удобной для потребителей — всеохватной и простой.

3.3. Проектировать товары так, чтобы их дизайн предусматривал использование минимального количества ресурсов и образование

минимального количества отходов. Производители должны быть ответственны за использование и применение образующихся производственных отходов.

К товарам должны предъявляться следующие требования:

- пригодность к ремонту,
- повышенная норма срока жизни товара (или запрет на запланированное устаревание и контроль за его исполнением),
- возможность повторного использования товара после окончания основного срока службы и невозможности использовать его по прямому назначению,
- непрерывное повышение энергетической и ресурсной эффективности товара.

3.4. Обязать производителей нести ответственность за товар на протяжении всего его жизненного цикла [9]. Потребители должны иметь легкий доступ к услугам по повторному использованию и ремонту, обеспечиваемому производителем частично или полностью в любое время жизненного цикла.

3.5. Развивать экономику совместного потребления (*обмен услугами, товарами, совместное использование транспорта, товаров не первой необходимости*) и повторное использование товаров по прямому назначению (*развитие возможностей покупки и продажи б/у товаров*).

4. Необходимые меры в области материальной утилизации

Материальная утилизация — единственный из способов обращения с отходами, соответствующий принципам циклической экономики, который закреплен в иерархии обращения с отходами, и в НПА более низкого уровня, чем Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”. Тем не менее, в этом направлении проблем больше, чем успехов.

Стремление распространить монополию регионального оператора по обращению с ТКО на всю сферу обращения с отходами потребления (и на ТКО, и на отходы от использования товаров, за которые должны нести ответственность производители) приводит к дискриминации малых компаний по заготовке и переработке отходов (а такие компании жизненно необходимы для отрасли). Условия, при которых региональному оператору выгоднее вывозить большие объёмы смешанных отходов, создают противоречие — принимаются ошибочные решения по организации двухпоточного раздельного сбора, при котором процент реально отправляемого на переработку сырья в разы ниже, чем при многофракционной системе.

Параллельно с этим идёт важный процесс реформирования института РОП, но принимаемые поправки в НПА, регулирующие эту деятельность, способствуют монополизации рынка и концентрации контроля и ресурсов в руках государства и сокращению влияния непосредственно производителей товаров и упаковки.

Из-за отсутствия программ по экологическому просвещению населения, а также мер стимулирования, население слабо вовлекается в раздельное накопление и практики по сокращению и предотвращению образования отходов. Система организации сбора, дополнительной сортировки и переработки отходов должна быть прозрачна и не вызывать сомнений у населения.

Вышеперечисленные тенденции делают невозможным развитие системы раздельного сбора и накопления отходов, поэтому важно **скорректировать регулирование сферы материальной переработки** отходов с учётом опыта регионов и компаний, наиболее успешных в смысле выстраивания системы раздельного накопления и переработки вторсырья, с обязательным привлечением к этой работе общественных организаций и экспертов, и **внести соответствующие поправки в НПА**

разного уровня. Для повышения эффективности системы раздельного накопления необходимо не только устанавливать дополнительные контейнеры для сбора отдельных фракций (многофракционный сбор), но и дополнять систему центрами вторичной переработки (куда жители могут сдать крупногабаритные и строительные отходы, электротехнику, шины и прочее), пунктами приема вторсырья и/или фандоматами.

Пищевые отходы обязательно должны отделяться на этапе сбора ТКО от источника образования отходов с последующей переработкой в полезный ресурс (компост, биогаз). Это является важным условием для увеличения коэффициента переработки отходов, позволит улучшить качество вторсырья, а также приведет к сокращению выбросов метана и позволит приблизиться к выполнению целей Стратегии низкоуглеродного развития России.

Необходимо **поддерживать существующие перерабатывающие мощности как малых, так и крупных компаний**, а не инвестировать в проекты, опасные для здоровья граждан и окружающей среды, такие как предприятия по сжиганию отходов, производству топлива из отходов и новые полигоны. Необходимо выстроить систему сбора и распределения отходов так, чтобы вторсырьё от источника поступало к имеющимся переработчикам.

5. Любое сжигание твердых коммунальных отходов, в том числе сжигание твердого топлива из отходов, должно быть исключено, а полигонное захоронение отходов должно быть сведено к минимуму

Создание новых полигонов и предприятий по сжиганию отходов, а также вывоз отходов для захоронения в другие регионы порождают новые проблемы.

Поддержка концепции «отходы в энергию через сжигание» является препятствием для перехода на более устойчивые практики получения энергии за счёт энергоэффективности и возобновляемых источников энергии (ВИЭ) [8], а поддержка мусоросжигания в целом мешает переходу к эффективному обращению с отходами и влечёт за собой необходимость обеспечивать отрасль постоянным потоком смешанных отходов. **Любые технологии сжигания отходов** (в т.ч. инсинерация, пиролизные методы, сжигание с выработкой энергии и сжигание твердого топлива из отходов — РДФ) **усиливают климатический кризис [10], создают риски для здоровья населения, забирают ресурсы из циклической экономики и не должны рассматриваться как «зелёные» меры.**

Основная часть (более 90 %) ТКО, образующихся на территории Российской Федерации, попадает на полигоны и свалки, которые зачастую не отвечают требованиям экологического законодательства. При этом действующие полигоны по захоронению ТКО, не соответствующие экологическим и санитарным нормам, закрываются, но строятся новые. Для сокращения воздействия захоронения отходов на окружающую среду и здоровье людей необходимо прилагать усилия, чтобы количество отходов, образование которых невозможно предотвратить, и которые невозможно переработать, сокращалось.

Важно минимизировать негативное влияние самих полигонов: ужесточить требования для будущих проектов и произвести инвентаризацию и работу по сокращению влияния от уже функционирующих или закрытых полигонов. **На каждом объекте размещения отходов должны быть введены меры экологического контроля, должна работать система сбора и обработки фильтрата, системы газоотведения и улавливания свалочного газа, территория должна быть огорожена забором для контроля доступа.**

РСоЭС требует от органов исполнительной власти усилить надзор за деятельностью по обращению с отходами и объектами, на которых она производится, а также обеспечить системные меры предотвращения образования несанкционированных свалок, контроля и ликвидации уже имеющихся.

6. Справедливость и безопасность — главные приоритеты для перехода к экономике замкнутого цикла

Безопасность — важный критерий перехода к циклической экономике. В нынешних реалиях отделение и сбор опасных отходов в необходимом объёме не налажен, они продолжают поступать на захоронение вместе с ТКО. Для сокращения рисков для здоровья людей и окружающей среды важно не только наладить систему сбора и переработки опасных отходов, но и сократить использование опасных веществ в производстве, сделать более эффективными меры безопасности на и вблизи всех объектов, участвующих в обращении с отходами, особенно, мусоросжигательных заводов и полигонов.

Большую опасность для здоровья несут не только уже признанные опасными тяжелые металлы, стойкие органические загрязнители и др., но и растущее микропластиковое загрязнение. Если с загрязнением, образующимся от крупного пластика, могут помочь вышеперечисленные меры по сокращению производства и оборота пластика, то для других источников микропластикового загрязнения необходимо разрабатывать правовую базу с нуля. **Необходимо в кратчайшие сроки запретить использование микропластика в косметических и бытовых средствах, а также разработать национальные цели, планы и стратегии по сокращению микропластикового загрязнения от полимерных частиц, преднамеренно добавляемых в краску и термопластичные покрытия, от автомобильных шин, текстиля и сельского хозяйства.**

Важно, чтобы переход к циклической экономике был социально справедливым: затраты и ответственность за изменения не должны ложиться на плечи потребителей и сотрудников, задействованных в сфере обращения с отходами. Необходимо организовать программы по переобучению сотрудников отраслей, имеющих отношение к производству и обращению с отходами, на новые специальности, переориентацию с неустойчивого на устойчивое, выделить субсидии на реструктуризацию компаний и «зелёные» проекты. Государство и производители товаров в упаковке и таре в первую очередь должны быть ответственны за финансирование изменений, а ответственность за реализацию изменений должна быть распределена между всеми участниками процессов производства и потребления. Задача государства и бизнеса — создать максимально удобные для граждан условия.

РСоЭС призывает к изменениям и самостоятельным действиям в соответствии с вышеуказанными предложениями не только федеральные органы законодательной и исполнительной власти, но и региональные власти, уполномоченные определять и реализовывать политику в области обращения с отходами [11]. Российский социально-экологический союз и его члены — организации, работающие в области обращения с отходами, готовы к сотрудничеству для достижения результата.

Аналитическая записка к позиции Российского социально-экологического союза по обращению с отходами производства и потребления

[1] Согласно [данным](#) Росприроднадзора, за 6 лет образование отходов в Российской Федерации увеличилось больше, чем на 1,5 млрд тонн (5,168 млрд т в 2014 г. и 6,956 млрд т в 2020 г.). По [данным](#) анализа Счетной палаты РФ в 2020 г. уровень переработки отходов не превышает 7%, а основная часть отходов (более 90%) отправляется на полигоны и свалки, зачастую не отвечающие требованиям природоохранного законодательства.

[2] Например, среди целевых показателей [Национального проекта](#) «Экология», относящихся к отходам, есть следующие:

- Сокращение захоронения твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку),
- Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов,
- Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности,
- Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая создание условий для утилизации запрещенных к захоронению отходов.

Высший приоритет среди упомянутых целей — утилизация, остальные целевые показатели соответствуют еще более низким приоритетам в иерархии обращения с отходами.

[3] В марте 2021 года [петиция](#) «За отказ от мусоросжигания и за предотвращение образования отходов» набрала 100 000 подписей на портале Российской общественной инициативы (РОИ).

[4] Например, [Стратегией](#) развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года установлен целевой показатель — увеличить долю переработки ТКО в России до 80 % к 2030 году (с 8,9 % в 2016 году). При этом в документе не предусмотрены мероприятия по сокращению образования отходов или даже мероприятия, направленные на увеличение показателя перерабатываемости отходов.

[5] Например:

— за выполнение цели в области переработки начинают засчитываться сортировка и обработка, т.е. фактический «прогон» отходов через линию мусоросортировочного комплекса без учета их дальнейшей судьбы.

— в законодательство вводится понятие «энергетической утилизации», приравнивающее сжигание отходов к их переработке (Федеральный закон от 27.12.2019 № 450). С точки зрения иерархии обращения с отходами сжигание находится на позиции обезвреживания отходов, а введенные поправки поднимают

его в иерархии. При этом любые технологии, связанные с уничтожением ресурсов и выемкой их из производственного цикла никак не могут стоять на одной ступени с утилизацией — повторным использованием компонентов из предметов или повторным использованием сырья (материальной переработкой, которая позволяет использовать материал ещё не раз в отличие от технологий сжигания (пиролиз, отходы в энергию, инсинерация)).

— в дополнение к энергетической утилизации, новым [законопроектом](#) предлагается введение в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» понятия «утилизация твердых коммунальных отходов путем производства топлива», т.е. производство и сжигание твёрдого топлива из отходов (РДФ-топлива), также приравнивается к переработке. Продвигаемое как альтернативное топливо, РДФ таковым не может являться как минимум потому, что состоит из ископаемых ресурсов и является по факту «удлиненной» технологией сжигания отходов — со стадией обработки и прессовки.

[6] [Парижское](#) соглашение по климату, соглашение «Остановить [пластиковое](#) загрязнение», Конвенция о [биологическом](#) разнообразии, [Базельская](#) конвенция.

[7] Один из примеров сборников работающих практик — подготовленный Минэкономразвития России [доклад](#) «Экономика замкнутого цикла: Обзор международных подходов», где рассматриваются в числе прочих инициативы и проекты, направленные на предотвращение и сокращение образования отходов

[8] В настоящей позиции под жизненным циклом [понимаются](#) последовательные и взаимосвязанные стадии системы жизненного цикла продукции от приобретения или производства из природных ресурсов или сырья до окончательного размещения в окружающей среде.

[9] Отходы нельзя считать возобновляемым источником энергии (ВИЭ). В статье 3 Федерального закона [«Об электроэнергетике»](#) от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ обозначено, что ВИЭ не могут считаться отходы, произведенные из углеводородного сырья.

[10] Сжигание (например, пластика) в мусоросжигательных печах создает больше всего выбросов CO₂ по сравнению с другими методами обращения с пластиковыми отходами. Сжигание отходов (подход «отходы в энергию») является основным источником выбросов парниковых газов при обращении с пластиковыми отходами, даже несмотря на выгоду от получения электричества. Выбросы от этого процесса [составляют](#) 2,9 т CO₂ на тонну сожженного пластика.

[11] В соответствии со статьей 6 Федерального закона [“Об отходах производства и потребления”](#) к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, в частности, относится участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Помимо этого, законодательный и исполнительный органы власти субъекта РФ могут инициировать разработку нормативного правового акта регионального уровня.