

Порошин Олег Сергеевич

кандидат технических наук, доцент,
доцент кафедры строительного производства
Строительного института
Тюменского индустриального университета

Храмцов Александр Борисович

кандидат исторических наук, доцент
кафедры дизайна архитектурной среды
Института архитектуры и дизайна
Тюменского индустриального университета
<https://orcid.org/0000-0003-2758-4192>

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУСОРНОЙ РЕФОРМЫ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Аннотация:

Данная статья посвящена так называемой мусорной реформе, проблемам ее реализации в регионах России. Актуальность и практическая значимость исследования связана с повышением экологических требований к жизнедеятельности современного человека и необходимостью анализа реализации реформы в стране. В результате реформы на уровень регионов посредством создания региональных операторов переданы полномочия по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО); в отдельную коммунальную услугу определены вывоз и сортировка мусора; изменена схема обращения с отходами и схема формирования оплаты за их вывоз и сортировку. Оценка текущей ситуации в регионах позволила сформулировать ключевые проблемы, которые имеют общероссийский характер: нехватка контейнеров для раздельной сортировки мусора, противоречия в нормативных актах, несоответствие полигонов современным требованиям, несанкционированные свалки, нежелание людей сортировать мусор и др. Авторами предложен ряд рекомендаций, в частности, обучение населения раздельному сбору мусора, в том числе с использованием интернет-ресурсов в режиме online.

Ключевые слова:

мусорная реформа, твердые коммунальные отходы, схема обращения с ТКО, размещение отходов, раздельный сбор мусора, сортировка отходов, региональный оператор.

Poroshin Oleg Sergeyevich

PhD in Engineering,
Associate Professor,
Construction Production Department,
Industrial University of Tyumen

Khramtsov Alexander Borisovich

PhD in History, Associate Professor,
Architectural Environment Design Department,
Institute of Architecture and Design,
Industrial University of Tyumen
<https://orcid.org/0000-0003-2758-4192>

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF «GARBAGE» REFORM IN RUSSIAN REGIONS

Summary:

This paper dwells upon the garbage reform, the problems of its implementation in the regions of Russia. The relevance and practical significance are connected with increasing environmental requirements for the life of modern man and the need to analyze the implementation of the reform in the country. As a result of the reform, the authority for handling solid municipal waste (SMW) was transferred to the regional level through the creation of regional operators; garbage collection and sorting are defined as a separate utility service; the scheme of waste management and the payment scheme for their removal and sorting have been changed. The assessment of the current situation in the regions made it possible to formulate key problems that are all-Russian in nature: the lack of containers for garbage sorting, collisions in regulations, the non-compliance of landfills with modern requirements, unauthorized landfills, the reluctance of people to sort garbage and others. A number of recommendations were proposed, in particular, training the population in separate garbage collection, including on-line Internet resources.

Keywords:

garbage reform, municipal solid waste, MSW handling scheme, waste disposal, separate garbage collection, waste sorting, regional operator

Проблема экологической и законной утилизации мусора в России до сих пор остается острой. Во многом этому способствуют имеющиеся нарушения действующего законодательства в этой сфере, особенно на промышленных предприятиях, и безответственное отношение населения к возникшей проблеме. При этом пищевые отходы составляют лишь 40 %, остальные 60 % – ресурсы, которые можно переработать. Десятая их часть – это пластик, который надо сортировать дополнительно. Несмотря на то, что во многих крупных городах работают мусороперерабатывающие заводы, проблема загрязнения мусором не перестает быть актуальной и прежде всего из-за плохо налаженной системы вывоза и переработки мусора [1]. По данным исследователей, «ежегодно на планете «прибавляется» 1,5 трлн тонн отходов, из которых 1,8 млрд – твердые бытовые отходы. Каждый человек в среднем за день оставляет после себя 1–1,5 килограмма такого «добра», а за год – 271,7. Ученые прогнозируют: в 2050 г. одного пластика

в мировом океане будет больше, чем рыбы» [2]. По мнению россиян (2018 г.), экология в стране постоянно ухудшается. Почти 33 % населения не видят работы органов власти. В целом ряде регионов много нареканий к качеству питьевой воды, загрязненному воздуху, недостаточному озеленению улиц и скверов. Именно принятая мусорная реформа призвана изменить подход к ликвидации отходов в стране, а ее принятие обосновано объективными причинами.

Актуальность темы и ее научно-прикладная значимость связаны с повышением экологических требований к жизнедеятельности современного человека и необходимостью анализа российской мусорной реформы и проблем ее реализации, которые в настоящее время, на наш взгляд, изучены недостаточно. Новизна данной работы состоит в обобщении региональных проблем реализации реформы и разработке предложений, направленных на повышение ее эффективности. Информационную основу работы составили нормативные акты, отчеты о реализации реформы в регионах России, отдельные публикации исследователей и интернет-ресурсы.

Мусорная реформа на территории нашей страны стартовала в январе 2019 г. Одной из ее целей стал переход на новую систему утилизации твердых коммунальных отходов, к которой многие регионы на начальном этапе оказались не готовы в силу многих объективных обстоятельств. Для таких субъектов РФ законодательством был предусмотрен плавный переход. Так, например, на три года отложено начало проведения реформы в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург и Севастополь [3].

Исследуемая реформа призвана со временем если не превратить в одно мгновение все полигоны в высокотехнологичные заводы, то по крайней мере положить конец многочисленным «диким» свалкам. Полная ликвидация площадок по захоронению твердых коммунальных отходов запланирована на 2030 г. При этом зачастую запустить мусорную реформу из-за переполненных перегонов невозможно, также не созданы новые предприятия по переработке мусора, несмотря на то, что программа уже работает в 69 регионах. Мусорная проблема стала одной из больных тем, в том числе из-за некачественного оказания услуг, роста тарифов за вывоз мусора для граждан, которые устанавливаются на региональном уровне. Так, в соответствии с Федеральным законом № 503-ФЗ за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплено право самостоятельно вводить нормативы по накоплению мусора и определять алгоритм внедрения раздельного сбора ТКО и других отходов [4]. При этом операторов может быть несколько, как, например, в Московской области, где регион поделен на семь зон, на каждой из которой действует свой оператор [5].

Законодательно определено, что региональные операторы по обращению с отходами в каждом регионе выбираются на основе конкурсных процедур. В каждом регионе может быть по одному оператору. Компания-победитель конкурса осуществляет следующие виды деятельности: сбор, транспортировка, обработка, утилизация, обезвреживание и размещение отходов I–IV классов опасности. Основная задача регионального оператора – организация вывоза мусора и его переработка, а также взимание средств с населения за оказанные услуги в этой сфере. Плата за вывоз и сортировку мусора возлагается на всех, кто его производит. Это касается не только собственников магазинов, но и других нежилых помещений, а также жильцов многоквартирных домов, жителей частного сектора, садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ.

Кроме того, именно оператор готовит и создает инфраструктуру по работе с твердыми бытовыми отходами, в том числе и по строительству комплексов обработки, утилизации, обезвреживания и размещения всех отходов [6]. Региональному оператору предоставляется возможность заключать договоры с компаниями по переработке отходов, осуществлять контроль за мусоровозами через систему «ГЛОНАСС». В этом случае расчет с транспортными компаниями производится по тому количеству мусора, который перевезен и доставлен к месту сортировки и обработки.

Наиболее спорные вопросы в процессе реализации мусорной реформы вызвали тарифы на вывоз мусора для населения, т. е. физических лиц. Данные тарифа региональные органы власти устанавливают согласно федеральным законам № 89-ФЗ и № 503-ФЗ; Правилам коммерческого учета; Постановлениям Правительства РФ от 3 июня 2016 г. № 505 и от 6 мая 2011 г. № 354; Приказу Министерства строительства РФ от 28 июля 2016 г. № 524/пр; Правилам предоставления коммунальных услуг; писем ФАС РФ и др. Главное значение для запуска реформы имел уже упоминавшийся выше Федеральный закон № 503-ФЗ.

Оценка текущей ситуации в регионах показывает, что в 2019 г. в программу проведения мусорной реформы были включены 70 из 85 субъектов РФ. Еще 6 регионов попросили небольшую отсрочку. Остальные 9 должны войти в 2020 и 2022 гг. [7]. Эта отсрочка связана с тем, что на территории этих субъектов нет еще необходимой инфраструктуры, в особенности мусорных полигонов. Так, например, в Приморском крае самые близкие точки для вывоза отходов на начало реформы находились в 300–400 км от крупных центров. А во Владимирской области органы власти не смогли сразу определиться с региональным оператором. Антимонопольная

служба в этом регионе постоянно вмешивалась и трижды отменяла результаты проводимых курсов. В ряде регионов проблемой является проволочка с подготовкой документов, по этой причине вовремя не было начато строительство сортировочных и перерабатывающих заводов [8].

В январе 2019 г. активисты «Молодежки ОНФ» провели опрос жителей Нижнетавдинского, Тюменского районов и г. Тюмени. Всего было опрошено 150 человек, из них половина – это жители областного центра в основном в возрасте от 40 до 60 лет. По мнению респондентов, наиболее острыми такие проблемы, как несанкционированные свалки, несвоевременный вывоз мусора и отсутствие информации о реформе, вследствие чего население воспринимает ее как «повышение тарифов за вывоз мусора». В большей степени это касается жителей сельских муниципальных образований Тюменской области.

На вопрос: «Кто, на Ваш взгляд, несет ответственность за проведение мусорной реформы?» 27 % респондентов ответили, что региональные органы власти и 32 % – муниципальные. На то обстоятельство, что и население местных сообществ должно быть готово к проведению мусорной реформы, указало 20 %, а вот на ответственность бизнес-структур указало всего лишь 6 %. Эти данные, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что население не придает большого значения в реализации мусорной реформы государственно-частному партнерству.

Суть мусорной реформы не все граждане понимают однозначно. О реформе слышали, но не понимают ее сущность более 70,0 % опрошенных, другие считают, что главная цель реформы – научиться сортировать мусор и правильно его перерабатывать (40 %); повышение тарифов (60 %).

В г. Тюмени в отличие от районов большая часть опрошенных признается, что с введением данной реформы утилизация бытового мусора изменилась в лучшую сторону благодаря Единому региональному оператору. Тюменцы, как и жители других крупных городов, готовы сортировать мусор у себя дома (70 %). Но не везде есть специальные баки для раздельного мусора (так считают 67 % респондентов). Тем не менее, каждый четвертый опрошенный полагает, что все еще существуют перебои с вывозом мусора, особенно в сельской местности [9].

Анализ публикаций о текущей ситуации с реализацией мусорной реформы в регионах России, их авторское обобщение позволяет сформулировать проблемы, характерные по сути для всей страны.

Первая проблема связана с тем, что во многих регионах России проведение реформы «буксует». Сортировка ТКО применяется лишь в отдельных субъектах РФ. Нужно время, чтобы граждане осознали необходимость выбрасывать мусор в разные контейнеры и сортировать их. На отведенных местах выброса мусора должны находиться емкости для разных видов отходов. Для вывоза такого мусора необходим специализированный транспорт.

Вторая проблема связана с размещением баз отходов. Полигоны должны находиться на большом расстоянии от населенного пункта (более чем на 50 км), что не может не сказаться на увеличении тарифов на вывоз мусора. Вместо полигонов предстоит строить новую линию современных мусоросжигательных комплексов, чему может помочь создание системы золоуловителей и фильтров мусоросжигающих заводов для окружающей среды.

Третья проблема – отсутствие ответственности у населения за выброс мусора. Именно воспитание гражданской позиции может помочь продвижению мусорной реформы, сокращению незаконных стихийных свалок. Именно раздельный сбор и сжигание остатков мусора приведет к его сокращению. При этом до сих пор неграмотно организован вывоз мусора на селе. Где-то действуют нормативы по объему с одного дома, где-то вообще жители бытовые отходы просто сжигают, не только отравляя окружающую среду, но и часто являясь источником пожаров, что составляет *четвертую проблему*.

Пятая проблема – многие полигоны ТКО не соответствуют требованиям законодательства. Возникает необходимость создания новых площадок для захоронения отходов – комплексных сооружений, где будут использоваться специальные защитные прокладки от соприкосновения мусора с грунтовыми водами, применение реагентов, препятствующих распространению запаха. В этом случае действующие полигоны будут приведены в соответствие и рекультивация свалок будет проводиться согласно региональным схемам. Всего по планам и отчетам о реализации реформы по всей стране планируется построить 131 новый мусороперерабатывающий комплекс, что увеличит объем перерабатываемых отходов до 60 %, вместо сегодняшних 7 % [10].

Шестая проблема – несанкционированные свалки. В Госдуме РФ рассматривается законопроект об увеличении штрафов за выброс мусора в неположенном месте. Помимо штрафов предлагается обязать виновного ликвидировать свалку и провести восстановление и оздоровление почвы.

Седьмая проблема – противоречия в нормативных актах относительно реализации мусорной реформы в регионах России. По данным «Российской газеты», больше всего нареканий зафиксировано в Алтайском крае, Хакасии, Новосибирской и Омской областях. В Туве, Хакасии,

Алтайском крае, Кемеровской и Новосибирской областях предприятия отрасли закончили финансовый год с высокой кредиторской задолженностью [11].

Восьмая проблема – нехватка пунктов сбора макулатуры. В тех же территориальных обществах, где они имеются, нет доступной информации о их месте нахождения. Возможно, следовало бы организовать специализированный транспорт во дворы жилых домов для сбора макулатуры или же поставить контейнеры-автоматы для сбора. Но и людей необходимо образовывать для использования этих контейнеров. В г. Тюмени, например, существуют лишь отдельные точки, куда можно сдать батарейки, лампы, градусники. Но эти точки организованы активистами, на государственном же уровне нет системного подхода к организации точек утилизации таких опасных бытовых отходов.

Девятая проблема – это проблема заключения договоров регионального оператора с бизнесом. Стороны должны документально зафиксировать условия договора. Эту проблему, скорее всего, нужно решать на законодательном уровне.

И десятая проблема связана с нежеланием людей сортировать мусор с нуля, то есть дома. Только в этом случае мусороперерабатывающий завод может эффективно перерабатывать вторичные отходы.

На наш взгляд, немаловажную роль в решении проблем, связанных с успешной реализацией мусорной реформы должно стать эффективное взаимодействие общественников: экоактивистов, различных структур власти и бизнеса. Показательно, что более недисциплинированными в отношении оплаты за вывоз мусора оказываются предприниматели, ссылающиеся на несправедливые нормативы. Необходимо понимать, что субъекты РФ различаются не только географическим положением, климатическими условиями, но и финансовой составляющей, доходами граждан.

Особое значение имеют административные методы решения проблем:

- проведение экологической экспертизы, установление соответствия документов в сфере охраны окружающей среды;
- взаимодействие всех органов региональной власти и местного самоуправления в реализации мусорной реформы;
- организация контроля за несанкционированными свалками со стороны органов региональной власти;
- привлечение бизнеса в организации полигонов отходов производства и потребления, особенно в сельской местности;
- подготовка населения к разграничению мусора через информканалы;
- субсидирование со стороны органов власти всех уровней вывоза отходов и деятельности мусороперерабатывающих заводов в регионе для снятия финансовой нагрузки с населения;
- развитие экологического воспитания, начиная с начальной школы; формирование правильного экологического мышления у молодежи. В частности, в городских и сельских муниципальных образованиях необходимо больше внимания уделять не только культуре обращения с мусором, но и проблеме утилизации и переработке промышленных отходов;
- определение возможности переработки отходов, технологии, которые можно и следует применять в регионах страны. Решать эту проблему должны экологи, органы власти, бизнес и обязательно жители региона [12].

Тем не менее, вопросов, связанных с реализацией мусорной реформы, остается много, среди них: *Будут ли переформулированы госпрограммы и национальные проекты? Как будет организовано начало масштабного проведения реформы в регионах? Как будет сниматься социальная напряженность в регионах в связи с завышением тарифов и строительством мусороперерабатывающих заводов? Будут ли стимулироваться граждане и предприятия, чтобы полноценно войти в этап создания новой отрасли в стране?* Несомненно одно: необходимо более четко сформировать тарифную политику с учетом экологической ситуации в регионах страны.

Исходя из вышесказанного, а также анализа работ исследователей и успешных практик в этой сфере можно сформулировать ряд предложений, направленных на повышение эффективности реализации реформы:

- организация взаимодействия экологов, общественных активистов, бизнеса и органов власти;
- организация разделенного сбора отходов со стороны регионального оператора;
- обучение населения разделённому сбору мусора, в том числе с использованием интернет-ресурсов в режиме online;
- строительство современных мусороперерабатывающих заводов в субъектах Российской Федерации;
- модернизация промышленных предприятий и очистных сооружений;
- использование передовых технологий при очистке промышленных отходов предприятий;

- увеличение штрафов промышленных предприятий, игнорирующих экологическую безопасность;
- ужесточение мер по борьбе с браконьерами, нарушителями правил рыбной ловли и охоты;
- экологическое просвещение населения, в том числе через средние образовательные учреждения;
- проведение экологической экспертизы, установление соответствия документов в сфере охраны окружающей среды.

Мусорная реформа необходима прежде всего в силу объективных условий в регионах страны. Однако и влияние субъективного фактора отвергать не стоит. Необходимо менять отношение людей как к охране окружающей среды в целом, так и к утилизации мусора в частности. Поэтапная реализация указанных рекомендаций позволит улучшить экологическую ситуацию в России.

Ссылки:

1. Татаренко В.И., Петрова Н.В., Лоницкая Д.Н. Мусорная реформа: новые подходы к формированию и возникающие проблемы // Московский экономический журнал. 2020. № 6. С. 16. 10.24411/2413-046X-2020-10389.
2. Загрязненная планета [Электронный ресурс] // От Земли до Неба. URL: <https://colibris62bethune.org/planet/zagryaznennaya-planeta.html> (дата обращения: 03.11.2020).
3. Реформа системы обращения с ТКО: вопросы конкуренции [Электронный ресурс] // Бюллетень о развитии конкуренции. 2019. Вып. № 28. Декабрь. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/Konkurencia.pdf> (дата обращения: 03.11.2020).
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты РФ» [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 дек. 2017 г. № 503-ФЗ // СПС Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748812> (дата обращения: 03.11.2020).
5. Региональные операторы по обращению с ТКО в Подмосковье [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/infografika/regionalnye-operatory-po-obrasheniyu-s-tko-v-podmoskove-1> (дата обращения: 03.11.2020).
6. Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 16 марта 2016 г. № 197 // СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71353036> (дата обращения: 03.11.2020).
7. Реформа системы обращения с ТКО [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/Konkurencia.pdf> (дата обращения: 03.11.2020).
8. Мазурин И.М. Мусорная реформа успешно реализована! Есть ли выход? [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2563605.html> (дата обращения: 03.10.2020).
9. «Стало дороже, но чище» – Тюменцы оценили «мусорную» реформу в действии [Электронный ресурс] // PARK72.RU. URL: <https://park72.ru/housing/192656> (дата обращения: 03.11.2020).
10. Реформа системы обращения с ТКО [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/Konkurencia.pdf> (дата обращения: 03.11.2020).
11. Зайков Н. Пути отходов [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты». 2020. 19 марта. URL: <https://rg.ru/2020/03/19/reg-sibfo/pochemu-sibirskie-regiony-okazalis-ne-gotovy-k-musornoj-reforme.html> (дата обращения: 03.10.2020).
12. Мазурин М.Н. Указ. соч.

Редактор: Грицай Екатерина Анатольевна
Переводчик: Бирюкова Полина Сергеевна