

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к ДОКЛАДУ

«Анализ эффективности мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов и предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов»

Доклад подготовлен во исполнение пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2017 года № Пр-2436, данного по результатам встречи Главы государства с Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшейся 30 октября 2017 года, которым Общественной палате Российской Федерации совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общероссийским общественным движением «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» поручено проанализировать эффективность мер по обеспечению переработки твердых коммунальных отходов, а также представить предложения по обеспечению учета мнения граждан Российской Федерации при строительстве объектов, используемых для переработки указанных отходов.

Текущая ситуация

В Российской Федерации реализуется законодательно обусловленная реформа отрасли обращения с отходами, в рамках которой полномочия в части организации обращения с отходами переданы субъектам Российской Федерации. При этом реформирование законодательства в области обращения с отходами направлено на экономическое стимулирование отрасли. В качестве стимулирующих мер внесены:

- экологический сбор, уплачиваемый производителями и импортерами за утилизацию товаров, потерявших свои потребительские свойства, который направляется на строительство, модернизацию, реконструкцию объектов обращения с отходами и выпадающий доход региональных операторов;
- передача полномочий от муниципалитетов к субъектам РФ;

- гарантия потоков отходов путем установления их в территориальной схеме и заключения соглашений с региональным оператором на 10 лет;
- установление новой системы ценообразования экономически обоснованных тарифов.

Также в Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, направленных непосредственно на стимулирование переработки отходов. Так, например, Стратегией экологической безопасности РФ на период до 2025 года, Стратегией развития промышленности обработки, утилизации и обезвреживания отходов на период до 2030 года, Государственной программой «Охрана окружающей среды» установлены показатели и индикаторы по утилизации и минимизации захоронения отходов.

Постановлениями Правительства Российской Федерации утвержден Перечень полезных компонентов, не подлежащих захоронению без предварительной утилизации (переработки), установлены нормативы утилизации, ставки экологического сбора уплачиваемого производителями и импортерами за утилизацию товаров потерявших потребительские свойства. В действующий перечень на сегодняшний день входит 67 видов отходов, с 1 января 2019 года – 109 видов отходов, а с 1 января 2021 года – 182 видов отходов производства и потребления, по которым действуют нормативы утилизации.

Внедрение технологий переработки отходов позволит увеличить отбор вторичных материальных ресурсов из ТКО с 10 до 80 процентов и уменьшить полигонное захоронение. Для развития переработки отходов необходимо российское высокопроизводительное оборудование.

Но на сегодняшний день технологии по утилизации отходов в основном импортные, что негативно сказывается на стоимости услуг по удалению отходов для населения.

Развитие российских технологий идет крайне медленно, к производству оборудования приступили организации оборонно-промышленного комплекса. Бизнес неохотно покупает новое оборудование снижая свои капитальные затраты и продолжая нелегальное размещение отходов.

Минпромторгом России разработана «Стратегия развития промышленности обработки, утилизации, обезвреживания отходов производства и потребления на период до 2030 года», которую Правительство РФ утвердило 25.01.2018 года.

Стратегия предусматривает развитие промышленности по переработке отходов посредством реализации проектов в форме экотехнопарков. Экотехнопарк обеспечивает удобный механизм для извлечения выгоды от использования преимуществ крупных экономических объектов, которая возникает, когда удельные затраты снижаются по мере увеличения объема производства.

17.02.2018 года Президент РФ утвердил перечень поручений по итогам совещания по вопросу диверсификации производства высокотехнологичной продукции гражданского назначения организациями оборонно-промышленного комплекса, где установлено Правительству Российской Федерации: обеспечить внесение в нормативные правовые акты изменений, предусматривающих совершенствование технологий переработки твёрдых бытовых отходов.

Минпромторгом России реализуется Ведомственный приоритетный проект «Переход на отечественное оборудование предприятий промышленности переработки отходов на территории Российской Федерации» по основным стратегическим направлениям – импортозамещение, диверсификация производственных мощностей оборонно-промышленного комплекса. В рамках проекта предприятие оборонно-промышленного комплекса АО «ЦНИИ «Буревестник» (ГК УВЗ, Ростех) в рамках конверсии осуществляет локализацию технологий по переработке отходов.

Государственное регулирование отрасли обращения с отходами на современном этапе достаточно разобщено. Полномочия по выработке государственной политики и государственного регулирования в указанной сфере определяются положениями трех федеральных органов исполнительной власти. Каждый ФОИВ выпускает большое количество нормативных актов. Межведомственная конкуренция между Минприроды, Минстроем и Минпромторгом приводит к нескоординированным действиям. К этому добавляется конкуренция различных бизнес-структур за обладание долей высокомаржинального рынка услуг по вывозу и «утилизации» отходов.

Отраслевые проблемы

1) Несмотря на реализацию реформы, направленной на экономическое стимулирование отрасли обращения с отходами, строительство новых объектов обработки и утилизации отходов практически не началось, а там, где запланировано такое строительство, зачастую не предусмотрены высокотехнологичные решения, повышающие производительность труда и экономическую эффективность.

2) Негармонизированный понятийный аппарат в нормативно-правовых актах, регулирующих отрасль обращения с отходами.

3) Фактическое отсутствие вовлечения вторичных ресурсов в хозяйственные оборот и производственные процессы, для которого необходимо строительство высокотехнологичных объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов.

4) Острая необходимость безопасного размещения отходов и рекультивации объектов размещения отходов, основанных на научно-обоснованных методиках.

5) Распределение средств, полученных от экологического сбора, в проекты осуществляется с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду, а не с целью повышения эффективности технологических решений. Хотя суть экологического сбора – это в первую очередь утилизация товаров, потерявших потребительские свойства. Именно эту ответственность оплачивают производители и импортеры, логично предполагающую реализацию в приоритетном порядке проектов внедрения новых технологий утилизации и строительства инфраструктуры, в том числе с учетом снижения негативного влияния на окружающую среду. Такой подход – следствие того, что главным распорядителем бюджетных средств экологического сбора является Минприроды России (Росприроднадзор), в функции которого входит регулирование отходов, в части охраны окружающей среды.

6) Отсутствие мер, стимулирующих спрос на продукцию, произведенную из вторичных ресурсов.

7) Нет единого подхода к методам утилизации и обезвреживания отходов 1-2 класса опасности, в результате чего предприятия самостоятельно принимают технологические решения, часто небезопасные для окружающей среды.

8) Формальный подход субъектов РФ при исполнении своих полномочий в части разработки территориальных схем обращения с отходами, которые, должны были стимулировать развитие отрасли и быть, по сути, инвестиционными картами, привлекающими инвестиции в регионы.

Все это привело к тому, что региональные операторы и концессионеры самостоятельно принимают решения об использовании технологических решений, которые, как правило, дешевые и невысокотехнологичные, направленные на сокращение инвестиционных затрат, и не учитывают стратегических показателей, установленных федеральными актами.

9) Тарифы региональным операторам в большинстве субъектов установлены без учета участников рынка, с которыми региональные операторы будут заключать договоры. Это приведет к тому, что региональные операторы, уже имеющие тариф, будут снижать издержки своей деятельности за счет операторов.

11) Тарифные органы отдельных субъектов РФ, не углубляясь в экономические расчеты, выполняют негласную установку «ни в коем случае не повышать тарифы» и отказывают операторам в повышении их тарифа. Такие условия не позволяют построить высокотехнологичную инфраструктуру обращения с отходами.

12) Запланированные субъектами неэффективные технологические решения (в механизированные сортировки и полигоны) и маломощные объекты не приведут в регионы крупный и ответственный бизнес, не решат поставленные задачи по максимальному вовлечению вторичных материальных ресурсов в производственные процессы и снижению захоронения отходов.

13) Субъектами РФ некорректно разработаны или вообще не разработаны региональные программы в области обращения с отходами несмотря на то, что они являются документами стратегического значения и должны давать гарантии инвесторам и региональным операторам.

Субъекты РФ сегодня выполняют формальную сторону закона – выбор региональных операторов к 01.05.2018 и перевод услуги в коммунальную с 01.01.2019.

Выводы

По факту инфраструктура по обращению с отходами не создается ни государством, ни бизнесом. Много лет продолжается незаконное размещение отходов без контроля качества и количества. **Попытка реализовать стратегию делегирования ответственности за создание системы обращения с отходами в частные руки не принесла эффективных результатов.** Безответственное обращение с отходами привело к тому, что любая информация о попытке строительства нового объекта переработки или о загруженности и опасности действующего объекта влечет **многочисленные протесты населения**, которые порой превращаются в политические митинги.

Наибольшие протесты у населения вызывает отсутствие учета мнений граждан при строительстве объектов обращения. Острое сопротивление вызывает строительство мусоросжигательных заводов.

Граждане требуют гарантий конституционного права на чистую окружающую среду для чего предлагают создать отдельную государственную структуру с подчинением Президенту РФ (сбор подписей под Петицией в Интернете¹. На 30.07.2018 – 34 685 чел.).

Практика показала, что **ни одна государственная или бизнес-структура на сегодняшний день не обладает всеми необходимыми в совокупности компетенциями, полномочиями, функциями, финансами для решения вышеуказанных проблем.**

Субъекты РФ, как ранее муниципалитеты, фактически не справились с полномочиями; бизнес экономит на экологии и здоровье людей; люди не верят в эффективность управленческих и технологических решений, и хотят получить государственные гарантии на право жить в благоприятной экологической обстановке.

Ситуация требует **поднять все полномочия**, а также исполнение функций по организации обращения с отходами и вторичными ресурсами **на федеральный уровень.**

Пути решения

¹ Обращение об экологической катастрофе в Московской области // Change.org: <https://goo.gl/FhPNbk>

Учитывая все вышеперечисленные факторы, которые сегодня могут затормозить реализацию реформы в области обращения с отходами, в целях решения проблем переходного периода и дальнейшей стабильной работы отрасли обращения с отходами, в качестве путей выхода из ситуации представляется целесообразным:

1) **Создать компанию с государственным участием** с целью выполнения социальных, управленческих и иных общественно полезных функций в области обращения с отходами, с **функциями** (полномочия остаются в ФОИВ) **единого федерального оператора** по обращению с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами.

2) Средства утилизационного и экологического сбора в приоритетном порядке направить на строительство инфраструктуры и развитие технологий обработки, утилизации и обезвреживания.

В этой связи предлагаем, в соответствии с Федеральным законом «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016 №236-ФЗ, путем подписания указа Президента Российской Федерации создать **публично-правовую компанию (ППК)** – унитарную некоммерческую организацию, наделенную функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющую свою деятельность в интересах государства и общества.

Цели создания:

- проведение государственной политики по организации обращения с отходами;
- предоставление государственных услуг в сфере обращения с отходами и вторичными ресурсами;
- управление государственным имуществом в сфере обращения с отходами;
- обеспечение модернизации и инновационного развития объектов переработки отходов;
- осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий, связанных с обработкой, утилизацией и обезвреживанием отходов;

- реализация особо важных проектов и государственных программ развития отрасли по обращению с отходами.

К задачам ППК может быть отнесено:

- подготовка предложений по гармонизации законодательства;
- выработка предложений по унификации, стандартизации и эффективности деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов и вторичных ресурсов;
- оказание услуг по обращению с отходами;
- осуществление функции единого оператора реализации ответственности импортеров и производителей;
- осуществление функции федерального концедента, в том числе в рамках межрегиональной интеграции, представляющей несколько субъектов РФ;
- реализация образовательных программ экологического просвещения населения;
- реализация мероприятий по переводу услуг захоронения отходов в услуги, оказываемые государством.
- оказание услуг по захоронению отходов производства и потребления;
- стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности в области обращения с отходами;
- ликвидация накопленного экологического ущерба, рекультивация объектов размещения отходов;
- реализация строительства нескольких десятков крупных экотехнопарков, предусмотренных Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (разработана Минпромторгом России, утверждена Правительством РФ 25.01.2018.), построенных вне селитебных территорий;
- пересмотр территориальных схем по обращению с отходами с целью укрупнения и формирования межрегиональных объектов переработки и размещения отходов в форме экотехнопарков, предусмотренных стратегией Минпромторга России;

- стимулирование развития технологий и обеспечение производства оборудования обращения с отходами в соответствии с поручениями Президента РФ на предприятиях оборонно-промышленного комплекса, в рамках программы диверсификации.

Финансирование деятельности ППК

- 1) Имущественный взнос Российской Федерации при создании компании.
- 2) Средства утилизационного и экологического сбора, уплачиваемого импортерами и производителями за утилизацию товаров, потерявших потребительские свойства, а также уплачиваемых образователями отходов тарифов и продажи вторичных ресурсов и продукции из них.
- 3) Доходы от собственной производственной и коммерческой деятельности.

Структура управления ППК

Наблюдательный совет – высший орган управления ППК.

Председатель и члены Наблюдательного совета назначаются постановлением Правительством.

Генеральный директор, который назначается на должность указом Президента РФ при создании ППК.

Правление во главе с генеральным директором – формируется с участием Наблюдательного совета.

Порядок ведения отчетности в таких организациях предусмотрен Законом о публично-правовых компаниях, также экземпляр отчета может одновременно направляться в **Общественную палату Российской Федерации**.

По истечении переходного периода ППК можно акционировать, продать акции полностью или частично.

Преимущества:

ППК сможет подготовить объективные поправки для гармонизации законодательства в сфере переработки ТКО.

Обращение со всеми классами отходов будет осуществляться **по единым унифицированным требованиям**.

Денежные средства утилизационного и экологического сбора будут расходоваться под контролем, часть из них сформирует заказ для оборонно-промышленного комплекса.

Обеспечение контроля за экологической безопасностью на всех объектах.

ППК в отличие от частных бизнес-структур имеет возможность быстро решить острые проблемные вопросы Московской агломерации путем расчёта и введения коэффициента технологической и экологической нагрузки субъектов РФ, которые должны заключить межсубъектовые соглашения и по квотам разместить столь большие объемы отходов в различных субъектах РФ.

Получение государством дохода от переработки вторичных ресурсов.

Снижение тарифов для населения по удалению отходов.