

Реформирование управления деятельностью по ликвидации отходов в РФ¹

Т.О. ТАГАЕВА, доктор экономических наук. E-mail: tagaeva@ieie.nsc.ru
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирский государственный университет, Новосибирск

Аннотация. В статье рассматриваются процессы реформирования сферы обращения с отходами, к которым активно приступили с начала 2014 г., однако осуществляются они не всегда продуманно и конструктивно. Проанализированы материалы Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года и национального проекта «Экология», названы и обоснованы главные недостатки институциональных механизмов российского экологического законодательства, преодоление которых необходимо для успешной реализации целей и задач, изложенных в данных программных документах.

Ключевые слова: отходы производства и потребления; территориальная схема обращения с отходами; плата за негативное воздействие на окружающую среду; рециклинг; природоохранное законодательство

Реформы в сфере обращения с отходами

Россия является одним из мировых лидеров по объему образования отходов производства и потребления, в последние годы, только по официальной статистике Росстата, это ежегодно более 6 млрд т. Проблемы образования и накопления отходов активно рассматриваются российскими и зарубежными исследователями, в том числе и проблемы регулирования данной сферы [Ферару, 2011; Мамин, 2013; Сычева, Асадчева, 2013; Пляскина, Харитоновна, 2016; Назаров, 2018; Abbott et al., 2017; Fremstad, 2017]. В данной статье будут рассмотрены результаты последних реформ управления системой обращения с отходами.

Начало реформирования сферы обращения с отходами в России связывают с принятием Федерального закона № 458-ФЗ от 29.12.2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон № 89-ФЗ от 24.06.98 г. “Об отходах производства и потребления”

¹ Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.170.1.1. «Инновационные и экологические аспекты структурной трансформации российской экономики в условиях новой геополитической реальности», № АААА-А17-117022250127-8.

и отдельные законодательные акты РФ». Однако многие положения этого закона не были в достаточной мере продуманы и конкретизированы, в связи с чем возникла необходимость в принятии существенных поправок к нему². В сентябре 2019 г. Минприроды опубликовало проект нового закона, вводящего в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» очередные изменения.

Кроме основных законов, регулирующих сферу обращения с отходами, в последнее время принят ряд важных программных документов. В начале 2018 г. была утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (далее – Стратегия)³. Реализацию Стратегии планируется проводить в два этапа. В числе предполагаемых мер на *первом этапе* (2018–2021 гг.) – создание необходимого технологического и производственного задела, разработка комплексной территориальной схемы развития и размещения объектов промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, создание центра по сертификации оборудования, совершенствование нормативно-правовой базы. Также на этом этапе предполагается реализовать пилотные проекты по созданию и развитию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, многофункциональных комплексов по их промышленному обезвреживанию, многофункциональных сортировочных комплексов, а также региональных экотехнопарков.

На *втором этапе* (2022–2030 гг.) должна начать функционировать российская научно-технологическая и промышленная инфраструктура, обеспечивающая выпуск высокотехнологичных типов оборудования, техники, машин и механизмов для обработки, утилизации и обезвреживания отходов и производства продукции из вторичного сырья.

Основные задачи, решение которых запланировано в ходе реализации Стратегии, представлены в таблице 1.

² См. ФЗ от 31.12.2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “Об отходах производства и потребления”».

³ См. Распоряжение Правительства от 25.01.2018 г. № 84-р об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKoferAowzJ.pdf> (дата обращения: 12.09.2019).

Таблица 1. Основные целевые показатели Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. (2016–2030 гг.), %

Показатель	2016 факт	2025	2030
Доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов	59,6	75	86
Доля ТКО*, направленных на обработку в общем объеме образованных отходов	8,9	50	80
Количество созданных экотехнопарков, ед.	-	30	70
Количество созданных ПТК** по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, ед.	6	101	226
Количество созданных мусоросортировочных комплексов ТКО, ед.	60	210	310
Доля промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в ВВП	0,08	0,1	0,11
Уровень снижения образования отходов к 2016 г.	-	-1,8	-3,7
Доля импорта оборудования для обработки, утилизации и обезвреживания отходов	60	20	10

Источник: Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года.

* ТКО - твердые коммунальные отходы,

** ПТК - природно-территориальный комплекс

По итогам заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому планированию и национальным проектам в декабре 2018 г. был утвержден паспорт национального проекта «Экология» (сроком реализации до 2024 г.), который включает раздел «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – нацпроект). Ключевые цели нацпроекта – создание эффективной системы обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов.

Во многом стратегические направления нацпроекта пересекаются с целями и задачами, изложенными в Стратегии, однако некоторые целевые показатели, установленные в этих программных документах, не соответствуют друг другу. Например, согласно Стратегии, доля ТКО, направленных на обработку в общем объеме образованных отходов, к 2025 г. должна будет составить 50% (см. табл. 1), а задача нацпроекта – увеличить эту долю до 60% уже в 2024 г.⁴ В ходе заседания проектного комитета национального

⁴ См. Паспорт национального проекта «Экология». URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoe15vDGSbjbDn4t7FL.pdf>. С. 2 (дата обращения 01.10.2019).

проекта «Экология»⁵ в сентябре 2019 г. было отмечено, что некоторые целевые показатели этого нацпроекта расходятся с ключевыми параметрами, утвержденными на заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам по итогам майских указов Президента 2018 г. Также было сказано о необходимости изменения кадрового и финансового обеспечения федеральных проектов, был поднят вопрос о корректировке статистического инструментария для наблюдения за отходами производства и потребления в части ТКО, отмечена возможная смена руководителей и администраторов ряда федеральных проектов, а также лиц, ответственных за проведение социологической оценки удовлетворенности населения экологической обстановкой.

Недостатки управления системой обращения с отходами

Несмотря на то, что формирующееся экологическое законодательство существенно уточнило понятийный аппарат, пересмотрело полномочия федеральных, региональных и местных властей в сфере обращения с отходами, скорректировало требования к территориальным схемам в этом и т.д., в современном законодательстве, регламентирующем деятельность по обращению с отходами, остается еще много «белых пятен» и недостатков. Отметим некоторые из них.

1. Нередко *в законодательных актах не прописываются механизмы осуществления изложенных в них задач*, что делает их своевременно невыполнимыми.

Так, в соответствии с законом № 458-ФЗ от 29.12.2014 г. все субъекты РФ должны были принять к началу 2017 г. территориальную схему обращения с отходами, определить региональных операторов по обращению с ТКО и утвердить соответствующие тарифы на их услуги. Сбор, транспортировка, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации должны обеспечиваться региональными операторами в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами. Региональный оператор обязан заключить договор

⁵ См. «Паспорт нацпроекта «Экология» будет актуализирован» // Информационный бюллетень «Экология производства. Новости экологии» 20.09.2019. URL: <https://news.ecoindustry.ru/2019/09/pasport-natsproekta-ekologiya/> (дата обращения: 01.10.2019).

с муниципальными властями, а собственники коммунальных отходов (предприятия и управляющие компании) – с операторами, обслуживающими данную зону. Таким образом, предлагалась достаточно прозрачная схема обращения с ТКО.

Однако позднее из-за многочисленных сложностей, возникших на региональном уровне, срок перехода регионов на эту схему перенесли на 1 января 2019 г., были существенно изменены условия заключения соглашений с уже действующими операторами. Так, появилась возможность присвоения статуса регионального оператора без проведения конкурса, что может потом спровоцировать превышение должностных полномочий ответственных лиц. Было разрешено бесконтрольное включение в реестр несанкционированных свалок и выдача разрешений на их эксплуатацию региональными операторами, что неизбежно ведет к замораживанию строительства современных мусороперерабатывающих комплексов и губительно сказывается на инвестиционной привлекательности отрасли. Юридическим лицам разрешили отказаться от заключения договора с региональным оператором при наличии у них собственного объекта размещения отходов.

К числу недостатков предложенных схем относится неизбежная монополизация местных рынков обращения с ТКО, так как после выбора регионального оператора конкуренция в этой сфере, по сути, ликвидируется. Возникнут значительные риски для уже существующих независимых коммерческих предприятий, ориентированных на сортировку и глубокую переработку отходов, а у монополистов будут отсутствовать стимулы к повышению эффективности переработки и захоронения ТКО вследствие возможности прямого переноса затрат на конечных потребителей. (Как известно, с 1 января 2019 г. вывоз мусора и утилизация отходов стали коммунальной услугой, включенной в платежи за жилищно-коммунальные услуги отдельной строкой, что привело к росту тарифов на вывоз мусора.)

Кроме того, не сформированы механизмы, обеспечивающие соблюдение региональными операторами распоряжения Правительства РФ № 1589-р от 25.07.2017 г., которым утвержден перечень видов отходов производства и потребления, содержащих полезные компоненты, захоронение которых запрещается. Запреты на захоронение вводятся поэтапно в 2018–2021 гг. При этом переход к раздельному сбору мусора (без чего невозможно

отбирать входящие в перечень отходы) предполагается осуществить только к 2024 г. Понятно, что это потребует больших инвестиционных вложений для установки необходимого оборудования, так как одними воспитательными и просветительскими мерами обойтись не удастся, но механизм стимулирования этих инвестиций до сих пор не разработан.

Как следствие, в большинстве регионов развитие глубокой переработки ТКО и повышение экологической ответственности происходят пока недостаточно быстро, что, на наш взгляд, требует оценки потенциала и перспектив развития этой сферы с учетом проводимых преобразований и региональных особенностей.

Так, к концу 1 квартала 2018 г. только в 19 субъектах Федерации были выбраны 32 региональных оператора, и только в пяти из них выбранные организации приступили к работе [Бабич, 2018. С. 25]. На начало 2019 г. программы обращения с отходами приняты только в 60 регионах, территориальные схемы утверждены во всех субъектах РФ, но и с ними не так все просто. Например, в сентябре 2018 г. Верховный суд Республики Татарстан удовлетворил иск экологов, оспоривших уже принятую территориальную схему. Постановлением Верховного суда были отменены ключевые части документа: нормативы накопления, потоки и условия раздельного сбора ТКО, расположение и развитие инфраструктуры обращения с отходами (строительство мусоросжигающего завода и создание полигона золошлаковых отходов). Без указанных частей территориальная схема не сможет полноценно функционировать и считается недействующей, и выбранные в республике региональные операторы не могут по ней работать. Аналогичные проблемы возникли в Забайкальском и Красноярском краях, Бурятии и Хакасии, в Новосибирской области^{6,7,8}. Из-за неготовности большинства регионов к реформе было принято решение о переносе срока ее запуска на 1 января 2020 г., а для городов федерального значения – на 1 января 2022 г.

⁶ Черных К. 120 миллиардов в мусор // Информационный портал «Континент Сибирь». 09.09.2016. URL: <https://ksonline.ru/238495/120-milliardov-v-musor/>

⁷ Власов Я. Мусорная реформа забуксовала в Сибири // Информационный портал «Тайга.инфо». 18.12.2018. URL: <https://tayga.info/144190>

⁸ Виктор В. Зарастем мусором? Почему невозможно развитие мусоропереработки в Сибири // Аргументы и факты. 22.05.2018. URL: http://www.nsk.aif.ru/society/zarastem_musorom_pochemu_nevozmozumno_razvitiye_musoropererabotki_v_sibiri (дата обращения: 01.09.2019).

Законодательные изменения коснулись и сферы обращения с отходами производства. В 2015 г. был введен принципиально новый механизм экономического регулирования – расширенная ответственность производителя. Это означает, что производитель (или импортер) принимает на себя ответственность за утилизацию выпущенной (ввезенной) продукции в конце ее жизненного цикла в виде выполнения установленных нормативов утилизации отходов или уплаты экологического (утилизационного) сбора. Выполнить норматив утилизации можно двумя путями: оплатить услуги оператора (выполнение норматива при этом подтверждается договором и актами утилизации) или использовать возвратный залоговый механизм и самому утилизировать отходы. Первый путь часто сопровождается нарушениями законодательства: отходы передаются организациям, осуществляющим только их сбор и транспортирование, хотя они не вправе выдавать акт или иной документ, подтверждающий утилизацию [Душакова, 2018].

Кроме того, в течение 11 месяцев предприятия имеют право накапливать отходы на своей территории в целях их дальнейшей утилизации и обезвреживания (снижения массы, сжигания, обеззараживания), и в течение этого срока с них не взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), хотя все это время некоторые виды отходов практически беспрепятственно выделяют вредные вещества в почву, атмосферу и грунтовые воды. Однако по истечении 11 месяцев отходы чаще всего не утилизируются, а вывозятся на полигоны в своем первоначальном состоянии. Очевидно, это происходит из-за явного дисбаланса цен: предприятию выгоднее выбросить отходы и уплатить штраф, чем заниматься их утилизацией. Самый простой способ борьбы с такими злоупотреблениями – повышение тарифов за размещение отходов на полигонах до уровня, сопоставимого со стоимостью утилизации.

Сплошь и рядом нарушаются требования законодательства и к оснащению и регламенту деятельности полигонов по хранению отходов. Так, закон обязывает полигоны иметь в своем составе завод или установку (агрегат) по обезвреживанию промышленных отходов путем сжигания и физико-химической переработки с целью обезвреживания или понижения токсичности (класса опасности), перевода в нерастворимые формы,

сокращения объема и т.п. В рамках мониторинга полигонов должно контролироваться состояние атмосферного воздуха, почвы и подземных вод не только на территории объекта, но и в его санитарно-защитной зоне. Однако не все полигоны располагают необходимыми мощностями по переработке, имеющееся оборудование, как правило, устаревшее, эффективность его функционирования никем не проверяется.

2. Размеры платежей за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов не компенсируют затраты на ликвидацию отходов и не стимулируют рециклинг.

По действующему законодательству, плату за размещение на полигоне отходов, за исключением твердых коммунальных, должны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались эти отходы. При размещении твердых коммунальных отходов плату вносят региональные операторы, которые самостоятельно или через управляющие компании собирают платежи с их собственников – населения.

Однако к такому решению пришли не сразу: в течение 2016–2018 гг. из-за противоречий в нормативных актах существовала неразбериха: кто должен платить – предприятие или региональный оператор. В результате в 2018 г. была вовсе отменена плата за НВОС за два предыдущих года (2016 г. и 2017 г.) [Фильченкова, Азуева, 2018. С. 14], и тем «не в меру добросовестным» предприятиям, которые вовремя заплатили экологические налоги (с начала 2019 г. платежи за НВОС переведены в разряд налоговых платежей), предстоит волокита по возвращению или перерасчету этих сумм. Понятно, что подобные решения законодательных органов порождают несерьезное и безответственное отношение плательщиков, которые начинают рассматривать плату за НВОС в результате размещения отходов как необязательный и непродуманный инструмент, который можно игнорировать или как можно дольше затягивать выплату экологических налогов.

Постановлением Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» были установлены базовые тарифы за размещение отходов (см. табл. 2).

Таблица 2. Базовые ставки платежей за размещение отходов производства и потребления по классу их опасности в 2016–2018 гг., руб./т

Класс опасности отходов	2016	2017	2018
I (чрезвычайно опасные)	4452,4	4643,7	4643,7
II (высокоопасные)	1908,2	1990,2	1990,2
III (умеренно опасные)	1272,3	1327	1327
IV (малоопасные)	635,9	663,2	663,2
V (практически неопасные):			
добывающей промышленности	1	1,1	1,1
перерабатывающей промышленности	38,4	40,1	40,1
Прочие	16,6	17,3	17,3

Источник: Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

Платежи за НВОС должны носить компенсационный характер, однако их размер трудно назвать адекватным. Поступающих платежей не хватает на финансирование рекультивации земель, занятых под свалками. В 2018 г. базовые ставки платежей не были увеличены, хотя инфляция за год составила 4%. В 2019 г. повышающий коэффициент для тарифов был установлен на уровне всего 1,04, хотя инфляция также была более высокой.

Кроме того, известны примеры обратного индексирования: в 2017 г. оплата за НВОС при размещении отходов IV класса опасности была почему-то снижена в семь раз. Предприятия могут совсем освободиться от платежей, если они снижают класс опасности отходов перед захоронением. Платежи за отходы V класса опасности – практически нулевые, хотя это в основном техногенные отходы ТЭК, которые также оказывают нагрузку на окружающую среду из-за отчуждения земель, нарушения естественных биогеохимических циклов, загрязнения вредными и токсичными веществами атмосферы, почвы, поверхностных и подземных вод. По оценкам специалистов, негативное воздействие техногенных отходов на окружающую среду проявляется на территории, превышающей площадь их складирования в 10–15 раз.

Часто предприятия стремятся перевести отходы I–IV класса опасности в V класс или сертифицируют их в качестве вторичного сырья, что позволяет экономить на плате за НВОС. Такой перевод выгоден еще и тем, что исчезает проблема размещения отходов на полигонах: отходы I–IV класса опасности можно

продать только лицензированной организации, отходы V класса опасности и продукцию – кому угодно [Альгешкина, 2018. С. 61]. Однако критерии сертификации отходов проработаны недостаточно, в законодательстве существуют противоречия относительно определения степени опасности отходов.

Например, согласно статье 4.1 Федерального закона № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления» отходы делятся на пять классов опасности, из которых V класс называется «практически неопасным для окружающей среды». Однако в «Санитарных правилах по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления» СП 2.1.7.1386–03 принята четырехступенчатая классификация отходов, по которой последний IV класс считается «малоопасным». То есть одновременно существуют две классификации, которые оценивают один и тот же вид отходов по-разному.

Некоторое усиление стимулирующей функции платежей за НВОС наблюдается при сверхлимитном и несанкционированном размещении отходов, когда размеры платежей увеличиваются в пять раз. При этом платежи за размещение отходов в пределах установленных лимитов засчитываются в себестоимость продукции, платежи за превышение лимитов должны выплачиваться за счет прибыли. Однако предприятия всячески скрывают сверхлимитное и несанкционированное размещение отходов: «временно» хранят их на собственных территориях более 11 месяцев⁹, не берут ответственность за несанкционированные свалки и т.д., поэтому данный стимулирующий механизм не работает.

3. Недостаточно обоснованы лицензионные требования к деятельности, связанной с отходами.

С конца 2017 г. транспортировка отходов выделилась в отдельный вид деятельности, не требующий лицензирования [Алымова, 2018. С. 34]. Предприятиям можно осуществлять либо сбор, сопровождающийся переработкой, утилизацией, обезвреживанием или размещением отходов, либо только транспортировку отходов (или представлять их как разные виды деятельности,

⁹ Плата за НВОС при размещении отходов взимается, когда предприятие осуществляет хранение или захоронение отходов в специальных объектах хранения или захоронения. Процесс «лежания» отходов (в том числе свыше 11 месяцев), который не обладает признаками хранения или захоронения, – не является размещением отходов, следовательно, плата за НВОС не взимается.

первая из которых требует лицензирования, а вторая – нет). Хозяйствующий субъект не может осуществлять исключительно сбор или сбор с транспортировкой [Эндеко, 2018. С. 6].

Таким образом, одновременная деятельность по сбору и транспортировке отходов (например, «зеленые» контейнеры для сбора раздельного мусора, который увозился для переработки собственным транспортом перерабатывающих предприятий, или система накопления в общественных пространствах, таких как торговые центры) попала под запрет.

Чтобы обойти этот запрет, был придуман такой вид деятельности, как «накопление» отходов (хотя по логике, чтобы накапливать отходы, нужно их сначала собрать), который также не требует лицензирования. В свою очередь, отмена лицензирования транспортной деятельности вызывает сомнение, так как транспорт для перевозки отходов должен отвечать специальным требованиям безопасности. Однако недостаточно аргументирована необходимость лицензирования сбора некоторых видов отходов (батареек, макулатуры), как и необходимость совмещать их сбор с обязательной дальнейшей переработкой.

Лицензионные требования к деятельности по заготовке, переработке и реализации лома черных и цветных металлов накладывают существенные ограничения на деятельность малых предприятий. С одной стороны, когда юридическое лицо или индивидуальный предприниматель занят только сбором металлолома, ему, согласно лицензионному требованию, вменяется иметь производственные площади, ломоперерабатывающее оборудование и лабораторию, что для их работы не нужно. С другой стороны, совсем не лицензируется деятельность по обращению с отходами V класса (практически неопасными для окружающей среды), хотя, как уже отмечалось, образование и накопление данного вида отходов несет определенный вред и также нежелательно.

Региональным операторам с 2019 г. разрешено вводить квоты на использование услуг малых и средних предприятий в области транспортирования ТКО, причем предоставление возможности таких услуг будет осуществляться по итогам аукционов, что, скорее всего, снизит заинтересованность малого и среднего бизнеса в такой деятельности.

4. Требуют совершенствования механизмы экологического и утилизационного сборов.

С января 2015 г. законом № 458-ФЗ в ФЗ изменен регламент распределения доходов, поступающих в виде экологического сбора. Собранные доходы от экологического и утилизационного сборов поступают в федеральный бюджет, а затем в виде субсидий распределяются по субъектам РФ (сначала было принято решение, что пропорционально численности населения, но с начала 2019 г. это решение было отменено и принцип распределения остался неизвестен) при наличии региональной программы и территориальной схемы в области обращения с отходами.

Но, во-первых, как уже отмечалось, только несколько регионов к 2019 г. имеют действующие программы и территориальные схемы. Во-вторых, государство оставляет за собой право задерживать выплату субсидий до истечения жизненного срока товаров и на практике часто использует эти средства на текущие нужды, не связанные с переработкой отходов, в результате чего реальное субсидирование откладывается на неопределенное время. В итоге муниципальные предприятия по переработке отходов не получают поддержки, темпы модернизации отрасли замедляются.

Таким образом, сложившийся подход к распределению и расходованию средств экологического сбора не обеспечивает решение проблемы сбора и переработки отходов. Необходимо целенаправленно доводить средства, вырученные от экосбора, до конкретных предприятий и региональных операторов, участвующих в утилизации отходов, например, в виде компенсации за каждую тонну собранных вторичных ресурсов.

В идеале размер экологического сбора должен стимулировать возвратный механизм. Сегодня же отделение рециклинга от основных технологических процессов повышает стоимость вторичного сырья (за счет прибыли и издержек посредников). Для того чтобы возвратный механизм стимулировал производство продукции с простой утилизацией, необходимо разрешить предприятиям получать субсидии на инвестпроекты в пределах уплаченного сбора за товары, жизненный цикл которых еще не истек.

Для того же, чтобы собранные по экологическому сбору средства не размывались и расходовались целевым образом,

имеет смысл аккумулировать их во внебюджетном фонде. Тогда при условии повышения сбора он будет служить не только для компенсации текущих затрат региональных операторов и отдельных производителей, но и способствовать развитию индустрии рециклинга в целом [Королева, 2016].

В случае обязательного утилизационного сбора (сбор, который выплачивает производитель транспортного средства, в отдельных случаях – собственник, например, если автомобиль привезен из-за границы) у предприятия нет права выбора – платить сбор или самому утилизировать изделие после его списания, то есть данный сбор представляет собой инструмент только протекционистской политики, увеличивающий издержки производителей, о фискальном стимулировании рециклинга речи не идет, что, по нашему мнению, неправильно. На наш взгляд, утилизационный сбор должен быть организован по принципу экологического.

Также желательно усовершенствовать принцип тарификации утилизационного сбора, искажающего влияние на автомобильную промышленность. Сегодня его величина зависит от возраста и объема двигателя автомобиля. Нам же кажется целесообразным повысить зависимость сбора от факторов, влияющих на стоимость безопасной для окружающей среды утилизации (материалы объекта, рентабельность переработки отходов и т.п.).

Наконец, есть еще один важный момент в экологическом регулировании, которому, на наш взгляд, необходимо уделять больше внимания. Это формирование «экологической сознательности» в обществе. Речь идет не только о раздельном сборе бытовых отходов. Напомним: с 1 января 2019 г. был увеличен экологический сбор для производителей упаковки. Тариф для пластмассовой упаковки увеличился в 2,7 раза, а для металлической – более чем в восемь раз. При этом издержки производителя, конечно, легли на конечного потребителя: во многих регионах повысились цены на фасованные продукты, газированные и молочные напитки. На наш взгляд, если бы была введена открытая форма экологического и утилизационного сборов для потребителей в виде отдельной строки в чеке, это позволило бы потребителю узнать, сколько он платит за загрязнение окружающей среды, и более осознанно подойти к выбору между собственным комфортом и экономией на экологических платежах.

Заключение

В статье рассмотрены только основные недостатки существующего механизма управления сферой обращения отходов. Есть множество других проблем, как в области тарификации (применение понижающих и повышающих коэффициентов к экологическим тарифам и налогам), так и в части лимитирования и нормирования (нормативы образования отходов, лимиты на их размещение, нормативы утилизации), в сфере категоризации (отнесение отходов к разным классам опасности, нередко – отожествление жидких отходов со сточными водами) и др. Таким образом, для успешной реализации Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов до 2030 г. требуется совершенствование имеющихся и создание более действенных механизмов регулирования данной сферы, а также – создание эффективной системы снижения отходовоемкости производственных процессов.

Литература

- Альгешкина О. А.* Сертификация отходов как сырья // Экология производства. 2018. № 7. С. 60–65.
- Алымова В. А.* Сбор «ушел», транспортирование осталось // Экология производства. 2018. № 3. С. 33–39.
- Бабич М. Е.* Твердые коммунальные отходы: от обязанности к ответственности // Экология производства. 2018. № 3. С. 24–28.
- Душакова Н. М.* Реализация расширенной ответственности производителя // Экология производства. 2018. № 4. С. 40–46.
- Королева Л. П.* Где взять деньги на рециклинг? // ЭКО. 2016. № 10. С. 142–155.
- Мамин Р. Г.* Инновационные механизмы управления отходами. М.: МГСУ, 2013. 136 с.
- Назаров А. И.* Управление твердыми отходами в субъекте Федерации. Екатеринбург: Издательские решения, 2018. С. 296.
- Пляскина Н. И., Харитонова В. Н.* Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // ЭКО. 2016. № 12. С. 5–19.
- Сычева А., Асадчева М.* Сектор обращения с отходами: текущая ситуация, законодательные рамки, опыт регионов, перспективы // Устойчивое развитие России. Под ред. С. Бобылева, Р. Перелета. Берлин-СПб.: Trigger, 2013. С. 76–83.
- Ферару Г. С.* Проблемы, тенденции и способы регулирования деятельности по обращению с отходами // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2011. № 7. С. 24–32.

Фильченкова О.А., Азуева Л.М. Разъяснения по исчислению и взиманию платы при размещении отходов // Экология производства. 2018. № 3. С. 9–18.

Эндеко А.И. Разъяснения об изменениях в области обращения с отходами // Экология производства. 2018. № 6. С. 6–10.

Abbott A., Nandeibam S., O'Shea L. The Displacement Effect of Convenience: The Case of Recycling// *Ecological Economics*. 2017. V. 136. P. 159–168.

Fremstad A. Does Craigslist Reduce Waste? Evidence from California and Florida // *Ecological Economics*. 2017. V. 132. P. 135–143.

Статья поступила 20.02.2020

Статья принята к публикации 08.05.2020.

Для цитирования: Тагаева Т.О. Реформирование управления деятельностью по ликвидации отходов в РФ // ЭКО. 2020. № 9. С. 46-61. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-9-46-61.

Summary

Tagaeva, T. O., *Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Novosibirsk*

Reforming of Waste Management Activities in the Russian Federation

Abstract. The paper discusses the processes of reforming the waste management sphere. These activities started in early 2014, but are not always carried out in a deliberate and constructive way. The paper presents analysis of Industrial Development Strategy for processing, recycling and disposal of production and consumption waste for the period up to 2030 and the National project “Ecology”. The paper reveals main shortcomings of institutional mechanisms of Russian environmental legislation. Overcoming these obstacles is necessary for successful implementation of goals and tasks, which are set out to these policy documents.

Keywords: *production and consumption waste; territorial scheme of waste management; payment for negative impact on environment; recycling; environmental legislation*

References

Abbott, A., Nandeibam, S., O'Shea, L. (2017). The Displacement Effect of Convenience: The Case of Recycling. *Ecological Economics*. Vol. 136. Pp. 159–168.

Al'geshkina, O.A. (2018). The waste's certification as raw materials. *Ekologiya proizvodstva*. No. 7. Pp. 60–65. (In Russ.).

Alymova, V.A. (2018). The collection “goes out”, the transportation remains. *Ekologiya proizvodstva*. No. 3. Pp. 3–39. (In Russ.).

Babich, M.E. (2018). Solid municipal waste: from duties to responsibilities. *Ekologiya proizvodstva*. No. 3. Pp. 24–28. (In Russ.).

Dushakova, N.M. (2018). The implementation of extended producer's responsibility. *Ekologiya proizvodstva*. No. 4. Pp. 40–46. (In Russ.).

Endeko, A.I. (2018). The clarifications about changes in the field of waster management. *Ekologiya proizvodstva*. No. 6. Pp. 6–10. (In Russ.).

Feraru, G.S. (2011). Problems, trends and ways of regulating waste management activities. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Informatika*. No. 7. Pp. 24–32. (In Russ.).

Fil'chenkova, O.A., Azueva, L.M. (2018). The clarifications about calculations and collecting of payment for waste disposal. *Ekologiya proizvodstva*. No. 3. Pp. 9–18. (In Russ.).

Fremstad, A. (2017). Does Craigslist Reduce Waste? Evidence from California and Florida. *Ecological Economics*. Vol. 132. Pp. 135–143.

Koroleva, L.P. (2016). Where can we take money for recycling? *ECO*. No. 10. Pp. 142–155. (In Russ.).

Mamin, R.G. (2013). *Innovative waste management mechanisms*. Moscow. MGSU. P. 136. (In Russ.).

Nazarov, A.I. (2018). *Solid waste management in a Federal subject*. Ekaterinburg: Izdatelskiye resheniia. P. 296. (In Russ.).

Pliaskina, N.I., Kharitonova, V.N. (2016). Management in the field of solid municipal waste management: contemporary situation. *ECO*. No. 12. Pp. 5–9. (In Russ.).

Sycheva, A., Asadcheva, M. (2013). Waste management sector: current situation, legislative framework, regional experience, prospects. *Sustainable development of Russia*. Ed. S. Bobyleva. R. Pereleta. Berlin-SPb.: Trigger. Pp. 76–83. (In Russ.).

For citation: Tagaeva, T.O. (2020). Reforming of Waste Management Activities in the Russian Federation. *ECO*. No. 9. Pp. 46–61. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-9-46-61.