Ирина ПАНИНА

Утилизация отходов производства и потребления: опыт России и Европейского союза

Накопление отходов производства и потребления является одной из угроз экологической безопасности Российской Федерации. В стране в 2011 г. было накоплено в общей сложности 4,3 млрд тонн отходов, из которых наибольший объем (88,7%) приходится на добычу полезных ископаемых, в том числе топливно-энергетических – 58,7%. Обрабатывающие производства дают 6,5% всех отходов, из них 4,3% – это отходы металлургического производства и производства готовых металлических изделий*.

Исключительную важность данной проблемы отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин на совещании 10 апреля 2013 г., посвященном вопросу стимулирования переработки отходов. По словам Президента, проблема утилизации отходов в России носит экономический и социальный характер.

В Рамочной директиве по отходам (75/442/EEC), уточненной в соответствии с Директивой (91/156/EEC) указывается, что «... “отходы” означают любое вещество или предмет, которое пользователь утилизирует самостоятельно, либо которое он должен утилизировать в соответствии с требованиями действующего национального законодательства». Поскольку такое определение носит слишком общий характер, в приложении к Директиве приводится список конкретных веществ и предметов, которые могут считаться отходами. Список постоянно пополняется и изменяется, на сегодняшний день в нем приводятся более 600 видов отходов.

Начиная с середины 90-х гг. прошлого века, законодательство об отходах развивается весьма интенсивно. Головным актом является Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»**. Нормы, которые регулируют требования к обращению с отходами, содержатся в Водном Кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. (с изм. и доп.) «Об использовании атомной энергии», в иных федеральных законах и кодексах, в том числе в Уголовном Кодексе РФ и Кодексе об административных правонарушениях РФ, а также в законах субъектов Российской Федерации. Достаточно велик объем подзаконного регулирования, осуществляемого на уровне:

– Правительства Российской Федерации (например, постановления от 28 марта 2012 г. № 255 «О лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности» и от

* Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии. URL: http://www.mnr.gov.ru/

** Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г. с изм. и доп. от 23 сентября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 29 июня. № 26, ст. 3009.

Ирина Панина, заместитель руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Волгоградской области (400001, Волгоград, ул. Профсоюзная, 30). E-mail: panin008@bk.ru

Аннотация: Автор статьи рассматривает проблему обращения с отходами производства и потребления. По аналогии с унифицированным правом объединенной Европы, предлагаются пути реформирования отечественного законодательства в этой сфере, а также механизмы совершенствования правового регулирования процессов переработки отходов производства и потребления на уровне Волгоградской области, ее муниципальных образований и на общефедеральном уровне.

Ключевые слова: отходы, экономическое развитие, экономика природопользования, отходы производства и потребления, муниципальное образование, сортировка отходов, переработка твердых бытовых отходов, утилизация отходов, экология, правовое регулирование.

PRODUCTION AND CONSUMPTION RECYCLING: EXPERIENCE OF RUSSIA AND EUROPEAN UNION

Irina Panina, Deputy Head of the Department of Federal Service for Supervision of Natural Resources in the Volgograd region (Profsoiuznaia ul. 8, Volgograd, Russian Federation, 400001). E-mail: panin008@bk.ru

Summary: The author of the article addresses the issue of production and consumption waste management. Using the example of the unified legal framework of the united Europe, the author offers ways of reforming the domestic legislation in this field as well as mechanisms of improving legal regulation of production and consumption waste management in the Volgograd region, its municipalities and at the federal level.

Keywords: waste, economic development, environmental economics, waste management, municipality, waste processing, processing of solid waste, recycling, ecology, regulatory framework.

26 октября 2000 г. № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведении паспортизации опасных отходов» и др.);

– ведомств (например, приказ Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение», приказа Росстата от 28 января 2011 г. № 17 «Об утверждении статистического инструментария для организации Росприроднадзором федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления» и др.);

– на локальном уровне (например, постановление Волгоградской областной Думы от 5 апреля 2007 г. №4/217 «О Концепции обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Волгоградской области» и др.)

Следует признать, что до настоящего времени законодатель в данной отрасли не достиг желаемого результата. Остается множество неурегулированных вопросов и законодательных пробелов, в том числе в сфере оборота отходов бытового и производственного потребления. Существующее законодательство ориентировано преимущественно на захоронение отходов, а не их переработку, что, безусловно, ведет к загрязнению окружающего воздуха, грунтовых вод и, как следствие – снижению качества жизни, а также не согласуется с принципами устойчивого развития экономики и требует коренной модернизации.

Весьма актуальным представляется использование положительного опыта стран ЕС, например, Германии, Франции и Нидерландов в области сортировки и переработки твердых бытовых отходов. В европейской практике предотвращение и минимизация отходов предполагают действия по снижению их токсичности и опасности. Обычно подразумевается изменение производственного процесса (использование менее токсичных исходных ресурсов, отказ или минимальное использование токсичных материалов для обработки исходного сырья и т. п.). Снижение токсичности продуктов и материалов делает их повторное использование либо вторичную переработку более привлекательным и рентабельным, поскольку предполагает полное отсутствие или минимизацию затрат на утилизацию опасных и токсичных компонентов таких продуктов и материалов [Hasan, Sorkhoh, Bader, Radwan, 1994. p. 615–619].

Перевод отечественных форм производства на процесс малотоксичности, по аналогии с требованиями законодательства Германии, Франции, Нидерландов, помог бы не только сохранить экологическую безопасность, но и способствовал бы увеличению рентабельности индустрии вторсырья.

На наш взгляд, более целесообразным и менее затратным с экономической точки зрения является переход на сортировку твердых бытовых отходов не на промышленных предприятиях по переработке и утилизации отходов потребления, а на бытовом уровне. На территории Волгоградской области в целом и городского округа Волгограда в частности образуется значительное количество отходов, но лишь небольшая их часть перерабатывается. Ежегодно в Волгограде и Волжском образуется свыше 2,0 млн т отходов производства и потребления, из них твердых бытовых отходов – около 600 тыс. т. Согласно данным Комитета охраны окружающей среды и природопользования Волгоградской области, ежегодный прирост отходов на душу населения составляет 4-6%. Анализ результатов инвентаризации и мониторинга за последние пять лет показал, что масса образующихся отходов постоянно увеличивается. От жилого фонда Волгоградской области образуется до 60% твердых бытовых отходов, от деятельности предприятий, учреждений и организаций – 40% [доклад о состоянии окружающей среды..., 2012. С. 58]. Хотя на территории Волгограда и действует ряд организаций, таких как ООО «Управление отходами – Волгоград», ООО «ЭкоЦентр», ООО «ЭкоМастер» и др., осуществляющих сбор и переработку некоторых видов отходов,





системный раздельный сбор отсутствует. С целью внедрения практики сортировки бытовых отходов необходимо издать законы субъекта Федерации, например, закон Волгоградской области «О сортировке бытовых отходов гражданами и предприятиями региона».

Неконтролируемые (несанкционированные) свалки до сих пор являются основным местом, куда в городах нашей страны вывозят твердые бытовые отходы. В этой связи целесообразно в структуре Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору создать региональные подразделения, в обязанности которых будут входить ликвидация несанкционированных свалок, уничтожение полигонов с мусором и недопущение его захоронения в критической близости от населенных пунктов. В настоящее время контроль за несанкционированными свалками твердых бытовых отходов возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и органы природоохранной прокуратуры, но из-за разрозненности обязанностей по ведению такого контроля эта проблема все еще не решена.

В большинстве зарубежных стран для утилизации отходов применяется унифицированная система, с помощью которой можно депонировать или переработать каждый компонент. В нее входят три взаимодополняющих и связанных между собой блока: 1) рециклинг, или повторное использование; 2) утилизация, которая направлена на сокращение объемов твердых бытовых отходов; 3) депонирование или складирование. Соотношение блоков определяется спецификой конкретной страны (площадь, уровень развития техники и технологии, отношение населения к проблеме) и структурой отходов. Наиболее экологически обоснована такая система у относительно маленькой и технологически развитой Японии, где большую часть твердых отходов направляют в повторное производство. В США, напротив, 80% отходов складируют.

Согласно статистическим данным, за последние семь лет в странах Европы средний объем бытового мусора на одного жителя существенно вырос – с 200 кг до 700 кг в год [Friesenbord, Genenger, Orlowski, 2012. P. 830].

В соответствии с общеевропейским законодательством, сбором, транспортировкой и переработкой отходов имеют право заниматься государственные, муниципальные и частные компании и организации, а также компании и организации смешанной формы собственности, имеющие необходимые разрешения. Независимо от вида организации, которая осуществляет сбор, транспортировку и переработку отходов, практически все схемы обращения с отходами в странах ЕС предполагают первичную сортировку отходов непосредственно в местах их образования, т. е. в домашних хозяйствах, на производстве, в офисных помещениях и т. д.

В странах ЕС наиболее часто встречаются следующие варианты сортировки отходов:

– отходы опасные и неопасные. Опасные отходы собираются отдельно и доставляются на специальные пункты сбора, откуда их направляют на переработку в специализированные организации (компании). Частные лица, как правило, доставляют опасные отходы на пункты сбора самостоятельно; для промышленных предприятий может быть организован забор непосредственно с производства [Малков, Гурбанов, 2010. С. 94];

– из имеющихся неопасных отходов выделяют крупногабаритные, например, бытовую и офисную технику, строительный мусор и др. Они обычно вывозятся в специализированные пункты сбора, где из них удаляются опасные элементы (например, фреон из холодильников), а затем специализированные организации осуществляют их дальнейшую переработку или утилизацию;

– оставшиеся отходы сортируются на основные составляющие, например, бумага или картон, пластик, стекло, органические отходы (пищевые отходы, отходы с садово-огородных участков, опилки и др.);

– остаточный мусор (отходы, которые не могут быть отнесены к вышеперечисленным видам и которые уже невозможно разделить).

В зависимости от требований к сортировке бытовых отходов, в той или иной стране (и даже в том или ином регионе страны) тщательность сортировки может меняться. Например, в западных областях Дании бумагу требуется сортировать на газетную и остальную; в Германии, Дании и Финляндии стекло делится по цвету; в некоторых городах Швеции сортировке подлежат даже пищевые отходы.

На наш взгляд, весьма поучителен в вопросе переработки и сортировки твердых бытовых отходов опыт Германии. В конце XX столетия Германия столкнулась с реальной проблемой утилизации твердых бытовых отходов. Из-за активного использования одноразовых продуктов и отсутствия производств по переработке или утилизации отходов, экспертное сообщество заявляло, что в случае неразрешения данной национальной проблемы в Германии уже очень скоро произойдет экологическая катастрофа. Избежать подобного прогноза экспертов позволила изобретенная правительством Германии программа по утилизации твердых бытовых отходов, введенная в действие в 1991 году «Duales System Deutschland GmbH». С начала работы программы немецкие производители обязаны уменьшать до минимума размер упаковок, производимых товаров, а также выплачивать периодический сбор за утилизацию отходов. В обязанности производителей входит выпуск саморазлагающейся упаковки, а также упаковки для вторичной переработки. По истечении двух десятков лет можно с уверенностью сказать, что экологической катастрофы в Германии удалось избежать, и более того, немецкий опыт является, безусловно, показательным в исследуемом вопросе. Кроме того, успешная работа в сфере переработки твердых бытовых отходов позволила значительно увеличить бюджет страны.

В этой стране давно не строят домов, оснащенных

мусоропроводами, поскольку мусоропровод – это помеха для правильной утилизации мусора и источник экологических проблем. Показателен опыт Германии в вопросе установки возле жилых домов разноцветных контейнеров для сбора мусора. Возможно, кому-то она, покажется достаточно трудной, но жители Германии к ней привыкли и строго выполняют все правила. Хотелось бы верить, что отечественный менталитет изменится, а правовая база нашей страны в скором времени приведет к появлению практики сбора и переработки твердых бытовых отходов, аналогичной немецкой (http://ztbo.ru/o-tbo/stati/stranni/pererabotka-musora-tbo-v-germanii).

Любая из схем первичной сортировки, сбора, транспортировки или переработки отходов предполагает обязательную информационную поддержку, виды которой в разных странах могут различаться.

С целью внедрения практики первичной сортировки, сбора, транспортировки и переработки отходов в нашей стране, по аналогии с практикой в этой области в Германии, целесообразна информационная поддержка программы, которая в России пока отсутствует. Такая поддержка должна включать в себя информационные брошюры с подробными инструкциями о сортировке отходов, о емкостях для их сбора, способах и времени вывоза, другая полезная информация; открытие call-центров, куда смогут обращаться граждане и организации за консультацией по интересующим вопросам.

Финансирование подобной информационной поддержки должно происходить за счет различных государственных и муниципальных программ, налогов с физических и юридических лиц, международных программ, средств, получаемых такими информационными центрами за оказание некоторых платных услуг, и др.

Совершенствование системы обращения с отходами – главная проблема в области охраны окружающей среды. Она неоднократно становилась предметом научных дискуссий в рамках конференций, круглых столов и иных мероприятий. Основные шаги по решению этой проблемы были определены на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в сентябре 2002 г. Речь, в частности, шла о предотвращении и минимизации отходов и максимальном повторном использовании, вторичной переработке ресурсов; применении альтернативных экологически безопасных материалов. Эти шаги предполагают участие правительств и всех заинтересованных сторон с целью минимизировать неблагоприятное воздействие на окружающую среду и повысить эффективность ресурсов. При разработке стратегии устойчивого развития Европейская комиссия особо подчеркнула, что следует разрушить связь между экономическим ростом, использованием ресурсов и образованием отходов.

Для унификации российской правовой базы с общеевропейской необходимо провести незамедлительное реформирование отечественного законодательства в экологической сфере. Стремительное увеличение производства, выход страны на инновационный путь экономического и индустриального развития, а также расширение общественного движения, направленного на защиту окружающей среды, требуют от государства исполнения гарантий защиты прав, предоставленных гражданину ст. 42 Конституции Российской Федерации.

Литература

Доклад о состоянии окружающей среды Волгоградской области в 2011 году / Ред. колл: П.В. Вергун и др.; Комитет охраны окружающей среды и природопользования Волгоградской области. Волгоград, 2012. С. 146.

Малков М., Гурбанов И. Система управления отходами нуждается в совершенствовании // Коммунальный комплекс России. 2010. № 6-7. С. 90–95.

Friesenbord B.R., Genenger F. Orlowski. Recycling of waste concrete. Betonwerk and Fertigteil-Tecnik. Heft 12. 2012. P. 830.

Hasan R.H., Sorkhoh N.H., Bader D., Radwan S.S. Utilization of hydrocarbons by cyanobacteria from microbial mats on only coasts of the Gulf // Appl. Vicrobial Biotechnol. 1994. 41. P. 615–619.

References

Doklad o sostoianii okruzhaiushchei sredy Volgogradskoi oblasti v 2011 godu [The report on a state of environment of the Volgograd region in 2011]. Vergun P.V. editorial board and other editors. Volgograd, 2012, p. 146.

Friesenbord B.R., Genenger F. Orlowski. Recycling of waste concrete. Betonwerk and Fertigteil-Tecnik. Heft 12. 2012, p. 830.

Hasan R.H., Sorkhoh N.H., Bader D., Radwan S.S. Utilization of hydrocarbons by cyanobacteria from microbial mats on only coasts of the Gulf. *Applied Microbiology and Biotechnology*, 1994, 41, pp. 615–619.

Malkov M., Gurbanov I. Sistema upravleniia otkhodami nuzhdaetsia v sovershenstvovanii [The control system of waste needs improvement]. *Kommunal'nyi kompleks Rossii,* 2010, no 6-7, pp. 90–95.

Дополнительная литература

Михайлов А.В. О необходимости изменений законодательных актов и отчетности в сфере обращения с отходами // Правовые вопросы охраны окружающей среды: экспресс-информация (ВИНИТИ). 2011. № 1. С. 27–32.

Старцев А., Любарская М. Руководство по управлению отходами. СПб., 2007.

Совещание по вопросу стимулирования переработки отходов от 10.04.2013г. URL: forsmi.ru/node/76833

Сударев О. Варианты решения проблем по обращению с отходами // Коммунальный комплекс России. 2010. № 6-7. С. 88–89.

Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления. Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2007. 28 с.

Шубов Л.Я. и др. Концепция управления муниципальными отходами мегаполиса // Научные и технологические аспек-