

УДК 502/504

Б.А.Никитина

Приоритеты российской эко-политики в сфере обращения с отходами: декларации и реальность

В статье рассматривается проблемы формирования в современной России эффективной системы обращения с бытовыми отходами, что позволит решить существующие и возникающие серьезные экологические проблемы. При этом указывается на отсутствие практики реализации принципа расширенной экологической ответственности как важной макросоциальной причины складывающейся сложной экологической ситуации.

Ключевые слова: обращение с отходами, твердые бытовые отходы (ТБО), рециклинг, система управления обращением с отходами утилизационный фонд экологическая политика.

***Никитина Бэла Анатольевна**, доцент кафедры социологии социальной сферы и демографии Самарского государственного университета, кандидат социологических наук, доцент, Самарская область, г. Самара; конт. инф.: belanik@yandex.ru*

© Никитина Б.А., 2014

Озабоченность российского населения загрязнением окружающей среды бытовыми отходами в последнее время нарастает. Такую тенденцию констатирует в своих отчетах ВЦИОМ [1], к результатам исследований которого апеллирует Министерство природных ресурсов РФ в своей «Публичной декларации целей и задач на 2013 год». В этой декларации в числе семи приоритетных направлений деятельности этого министерства на шестой позиции находится такое направление, как «Отходы», включающее четыре позиции: 1) внесение изменений в действующий Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»; 2) утверждение Федеральной целевой программы «Экологическая безопасность России»; 3) борьба с несанкционированными свалками; 4) ликвидация уже нанесенного ущерба.

Вместе с тем, на наш взгляд, названные четыре позиции сформулированы логически некорректно: так, если два последних пункта указывают на смысловые цели деятельности, то два первых пункта предлагают лишь инструменты решения неких проблем в самом общем виде. Если же анализировать отмеченные позиции содержательно, то три из них акцентируют внимание на работе с уже нанесенным экологическим ущербом, и только первый пункт уделяет внимание текущему обращению с отходами. В пояснениях к Декларации Министерства природных ресурсов указано, что именно пробелы существующего законодательства в части обращения с отходами являются важнейшей причиной дезорганизации в этой сфере, с чем нельзя не согласиться, но в то же время обещание выстроить эффективную и современную систему управления отходами на всей территории Российской Федерации, которая позволит «создать замкнутые циклы обращения с твердыми бытовыми отходами, сократить объемы отходов, направляемых сейчас на захоронение» [2], выглядит малоубедительно.

И действительно, уже в сообщении пресс-службы Министерства природных ресурсов на официальном сайте [3] о приоритетах деятельности ведомства в направлении «Отходы» пункт о законотворчестве исчезает, а остается лишь указание на приоритетность «разработки комплекса мер по ликвидации накопленного экологического ущерба и реабилитацию экосистемы». Подобное «выпадение», как будет показано ниже, неслучайно: судя по анализируемым в статье источникам, власти осознанно уходят от содержательного обсуждения механизмов организации эффективной системы обращения с отходами, что способствует продолжению функционирования прежней системы, неэффективной с точки зрения общественного блага, но удовлетворяющей некоторые частные интересы [4, с. 142–164].

Так, крайне скудно представлена в СМИ информация о введении в России утилизационного сбора, который в ближайшее время планируется осуществлять как дополнительный налог на всех производителей товаров для реализации их расширенной экологической ответственности. Собранные в этот фонд средства могут пойти или на поддержку организации раздельного сбора твердых бытовых отходов населением, или на развитие мусороперерабатывающих предприятий, которые могут собирать мусор у населения несортированным. Однако в вышеназванной «Публичной декларации» Министерства природных ресурсов предусматривается и третий путь: средства утилизационного фонда предполагается направить в первую очередь на переработку уже накопленных в последние десятилетия отходов, т. е. в менее доступную для общественного контроля, а значит в более коррупциогенную сферу.

Поскольку в данной статье отдельный сбор отходов населением интерпретируется не только как бытовая, но и как образовательная и гражданская практика, уделим внимание перспективам развития этого направления деятельности как одного из важнейших способов противодействия загрязнению отходами окружающей среды. На пресс-конференции, посвященной презентации «Публичной декларации приоритетных целей и задач Министерства природных ресурсов и экологии РФ», заместитель министра Р.Р.Гизатуллин указал, что уже подготовлен пакет поправок в законопроекты, которые вводят принципы раздельного сбора мусора и запрет на захоронение потенциального вторсырья. Однако такое конкретное высказывание относительно селективного сбора твердых бытовых отходов является единичным, в целом во властном дискурсе тема переработки вторсырья находится на периферии, а вопрос организации раздельного сбора таких отходов населением практически не рассматривается.

Данная тенденция вступает в противоречие с общепринятым в мире порядком действий, предпринимаемых для снижения остроты проблемы обращения с отходами. В отличие от развитых стран, где понятие рециклинга (самое очевидное среди трех методов снижения объема мусора – recycle-reuse-reduce) является одним из центральных в законодательстве, в российских административных документах этот термин не используется. Следует отметить, что сама терминология, применяемая в российском законодательстве, регулирующем как обращение с бытовыми, так и с промышленными отходами, носит крайне нечеткий, порой противоречивый характер, и прогрессивные изменения здесь происходят крайне медленно.

С 2003 года на Парламентских слушаниях в Совете Федерации говорится о том, что «назрела настоятельная необходимость упорядочения экономико-правового механизма в области обращения с отходами, для чего, в первую очередь, необходимо разработать соответствующую правовую базу с созданием экономических предпосылок для внедрения малоотходных технологий и вовлечения отходов в хозяйственный оборот, а также создания систем раздельного сбора отходов на территориях городских и других поселений с целью облегчения дальнейшей переработки отходов» [5, с. 3]. Однако принимаемые рекомендации возымели настолько незначительный эффект, что и десять лет спустя на аналогичном мероприятии в 2013 году¹ выступающие снова указывали на существование тех же самых проблем, а именно на:

– недостаток четкости в распределении полномочий между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления по вопросам организации обращения с твердыми бытовыми отходами;

– недостаток законодательно определенных специальных экономических и административных механизмов регулирования обращения с отдельными категориями отходов, включая отходы упаковки, бытовой техники и т. д.;

– отсутствие ответственности производителей за обеспечение экологической безопасности на протяжении всего «жизненного цикла» продукции (производство – потребление – утилизация – размещение в окружающей среде);

¹ Аналитический доклад «Экологическая культура – основа решения экологических проблем» // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник № 12 (496).

– отсутствие детализации порядка экономического стимулирования в сфере обращения с отходами;

– неразработанность правовых норм, предусматривающих управление потоками отходов на региональном уровне, включая сокращение объемов отходов, направляемых на захоронение, и создание замкнутых циклов обращения с отходами.

Схожи и рекомендации, предлагаемые на слушаниях в Совете Федерации как в 2003 г., так и в 2013 г. Итак, предлагается:

– формирование спроса на вторичные ресурсы и продукцию, изготовленную из вторичных ресурсов или с их использованием, в том числе путем установления ограничений и стимулов, побуждающих к использованию вторичных ресурсов взамен первичных;

– применение механизма залоговой стоимости для стимулирования сбора, переработки и утилизации некоторых видов продукции после использования;

– развитие региональных рынков вторичных ресурсов с учетом специфики образования и обращения с отходами потребления (в первую очередь с твердыми бытовыми отходами).

Очевидно, что отсутствие четких требований со стороны государства препятствует как включению разнообразных форм предпринимательства, так и использованию эко-культурного потенциала населения в сфере обращения с отходами. Несмотря на это, судя по планируемым в ближайшее время изменениям в законодательстве, руководство страны по-прежнему делает ставку на командно-административные решения, не предполагая поддерживать низовые бизнес-инициативы, а также фактически противодействуя экологической активности населения на этом поле.

С этой точки зрения интересным для анализа документом, наглядно демонстрирующим интенциональность высшего руководства страны, является «Аналитическая записка» Контрольного управления аппарата Президента РФ¹. Данный документ жестко предписывает необходимость формирования «эффективной системы управления обращением с отходами», но напрямую не указывает на сущность содержания такой системы, а контекстуально лишь акцентирует ужесточение экологического учета и контроля. Несмотря на вышеприведенные рекомендации Совета Федерации, в «Аналитической записке» также не конкретизируется суть перераспределения полномочий по обращению с твердыми бытовыми отходами между муниципальными образованиями и субъектами РФ, нет и упоминаний о системе экономического стимулирования бизнеса в данной сфере. Сетую на отсутствие в стране стратегии обращения с твердыми бытовыми отходами, авторы названного документа не указывают на необходимость формирования какой-то определенной системы обращения с отходами, а ожидают появления лишь некой стратегически обоснованной системы управления данной сферой.

Сразу оговоримся, что 14 августа 2013 года «Комплексная стратегия обращения с ТБО» была принята и опубликована на сайте Министерства природных ресурсов РФ, но какой-либо целостной системы управления, учитывающей появление в

¹ Данный документ был сформирован как приложение к поручению президента премьер-министру Д.Медведеву № ДМ-П9-4996, что указано в аннотации к «Комплексной стратегии обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО) в РФ», но с сайта <http://www.kremlin.ru/> весной 2013 г. был удален.

стране утилизационного взноса, ориентированной на вовлечение в деятельность населения, малого или среднего бизнеса, она также не предлагает.

Апеллируя к практике европейских стран, в «Аналитической записке» концентрируется внимание на итоговых цифрах полученного из твердых бытовых отходов вторсырья и объемах оставшихся для захоронения «хвостов». Однако в качестве резюме в предложении проблематизируется отсутствие мусороперерабатывающих мощностей, мусоросортировочных заводов и станций, не указывается на отсутствие системы раздельного сбора отходов. В документе присутствует критика нормативно-правовой сферы за недостаточную конкретизацию приоритета утилизации над захоронением, но в то же время не указывается на отсутствие в законодательстве разработанного понятия «сортировка отходов» и даже не упоминается факт полного игнорирования понятия «раздельный сбор твердых бытовых отходов».

В документе также указывается на то, что неразлагающаяся упаковка, составляющая до половины твердых бытовых отходов, затрудняет рекультивацию полигонов. В то же время в условиях, когда 50 % отходов являются самой продукцией, вышедшей из употребления, акцент уже давно нужно делать на привлечении производителя данных товаров к их утилизации после выхода из эксплуатации. Учитывая, что Контрольным управлением Президента РФ проверялось исполнение его поручения, сделанное еще 25 августа 2012 г., возникает вопрос о том, почему в нем не получила развития идея введения утилизационного сбора, которая вошла в законопроект о поправках в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», предложенный президентом страны годом ранее.

Содержание документа в целом предопределяет бюрократический акцент резюмирующего вывода относительно способа преодоления недостатков, присущих имеющейся в России системе обращения с твердыми бытовыми отходами. Возможности оптимизации ситуации авторы видят в централизованном решении проблемы, т. е. в создании единого шаблона программы, который следует спустить «сверху» и выполнение которого позволит привлечь частные инвестиции для формирования мощностей по утилизации отходов.

Отметим также, что и «Публичная декларация целей Министерства природных ресурсов», и «Комплексная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами», и «Аналитическая записка» являются документами-«полуфабрикатами» по отношению к главному вопросу – институционализации механизмов распределения экологической ответственности.

Наиболее четко прослеживается во всех этих документах защита интересов крупного конвенционально настроенного бизнеса, занимающегося реализацией масштабных бизнес-проектов по договоренности с государством. Этот образ бизнеса в сфере обращения с отходами контекстуально формируется во многих выступлениях президента В.В.Путина, в том числе и на совещании по вопросу стимулирования переработки отходов, которое состоялось 10 апреля 2013 года в Ново-Огарево, где он строит масштабную перспективу развития отрасли: «в разных регионах страны построят заводы по утилизации. И через 10 лет твердые бытовые отходы будут утилизироваться на 50 %» [6].

Данная перспектива стала завершающим аккордом в речи президента, однако чуть раньше он упомянул о необходимости «создания условий для того, чтобы в эту сферу пришли инвесторы, компании, представляющие малый и средний бизнес».

О большом, но нереализованном потенциале среднего и малого бизнеса для развития сферы переработки отходов говорили выступающие еще в 2003 году на Парламентских слушаниях Совета Федерации [7]. Сложность развития такого типа обращения с отходами состоит в том, что оно в большой степени сходно с развитием любого бизнеса, основанного на инновационных социальных технологиях. Такого рода предприятия развиваются там, где высок уровень развития гражданского общества, и исчезают там, где уровень межличностного безличного и институционального доверия низок, как это складывается в современной России.

В этой связи упования властей на крупный бизнес гораздо более адекватны уровню развития социального капитала в современной России. Вероятно поэтому законодательная новелла о формировании утилизационного фонда, появившаяся в 2011 году в виде законопроекта № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» выглядит наиболее привлекательной как для руководителей государства, так и для крупного бизнеса.

Очевидно, что крупный бизнес, придя в эту сферу, бесспорно, будет искать возможности получения серьезных прибылей, в том числе и за счет коррупционной составляющей, также характерной для реализации госзаказов в современной России. В то же время в связи с обозначением резких противоречий между потенциальными бенефициарами далее работа затормозилась, попытки вывести средства утилизационного фонда из госбюджета не увенчались успехом, а жесткое противостояние нескольких заинтересованных групп сделали невозможным оперативное принятие конструктивного решения. Кроме того, законодателем была осознана необходимость разработки конкретного проекта, определяющего ставки взносов в утилизационный фонд для разных предприятий, а также прогнозирование влияния такого взноса на ценообразование.

Между тем, 26 апреля 2013 года президент В.В.Путин поручил к 1 мая 2014 года создать государственный внебюджетный фонд для аккумуляции средств утилизационного сбора, а также все необходимые документы, определяющие последовательность введения утилизационного сбора, перечень товаров, с которых он будет собираться и нормативы утилизации. По оценкам экспертов объем утилизационных сборов может составлять до 4–5 трлн. рублей. Вероятно, что именно гигантский масштаб проекта, стимулирующий активность множества заинтересованных групп в парламенте, представляющих крупный бизнес, и государственных чиновников, имеющих вес в принятии решений, является причиной того, что население очень скудно информируется о планируемых изменениях.

Так, в частности, вышеописанное поручение президента о необходимости внесения поправок относительно утилизационного фонда в законодательство к 1 мая 2014 года, цитируемое несколькими информационными изданиями [8; 9], отсутствует на официальных сайтах и президента, и правительства. Означенный подход не может не вызвать озабоченности у тех, кто понимает масштаб задачи. Весьма обоснованными выглядят опасения экспертов относительно невозможности создания эффективных систем по переработке отходов без длительного периода подготовки, вовлечения большого количества заинтересованных сторон и постоянного внимания властей всех уровней к урегулированию этой проблемы.

Кулуарные и скоропалительные решения чреватые тем, что деньги будут аккумулироваться, а инфраструктуры переработки мусора так и не появятся. Останется в тайне так же, как и в случае с программой утилизации автомобилей, и качество переработки, и ее эффективность. Будут ли действительно деньги доходить до тех, кто занимается утилизацией, сколько их будет передаваться бизнесу, а сколько оседать в управленческих коридорах, будут ли, в конце концов, отходы действительно перерабатываться, какими будут ценовые последствия для рядового потребителя – все эти вопросы на данный момент даже не пытаются задать себе миллионы граждан России, намеренно исключенные из диалога, несмотря на то, что в ближайшее время они могут стать винтиками этого гигантского механизма с непонятным до сих пор социально-экономическим и экологическим значением.

Список использованных источников

1. Экологическая политика России: вызовы и приоритеты. URL: http://www.old.wciom.ru/fileadmin/news/2013/fedorov_minprirody_2013.pptx
2. Публичная декларация целей и задач на 2013 год. URL: http://большоеправительство.рф/open_ministry/
3. Министр природных ресурсов и экологии РФ С.Донской представил в пресс-центре «РИА Новости» публичную декларацию целей и задач по приоритетным направлениям работы Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130589>
4. Никитина Б.А. Конструирование проблемы обращения с отходами в современном обществе. Самара : Изд-во «Самарский университет», 2013.
5. Состояние и перспективы развития нормативно-правового обеспечения в области обращения с отходами // Парламентские слушания. Совет Федерации. Федеральное собрание РФ. 2004. Вып. № 3.
6. Совещание по вопросу стимулирования переработки отходов 10 апреля 2013 года, Московская область, Ново-Огарево. Стенограмма. URL: <http://президент.рф/news/17869>
7. Комплексная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО) в Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=131240>.
8. Утилизация как стратегия регионального развития // Волжская коммуна. 2013. 12 августа.
9. Пресс-релиз форума по управлению отходами и природоохранным технологиям ВэйстТэк-2013 Москва, Крокус Экспо, 28–31.05.2013 // Деловой экологический журнал. URL: http://ecomagazine.ru/index.php?event_full&id=134