

Техническое приложение 3

Институциональная архитектура и набросок

«Кодекса об отходах и циркулярной экономике»

Настоящее техническое приложение дополняет Национальную стратегию перехода к циркулярной системе обращения с муниципальными отходами и два предыдущих технических приложения (по КРП и цифровой платформе). Здесь предлагается:

- рамочная модель национальной институциональной архитектуры в сфере отходов и циркулярной экономики;
- набросок структуры будущего рамочного закона – «Кодекса об отходах и циркулярной экономике» (далее – Кодекс), призванного консолидировать разрозненное регулирование, задать общие принципы и иерархию ответственности.

Документ предназначен для использования при подготовке законодательных инициатив, организационной реформы и дальнейшей детализации полномочий органов власти и участников системы.

1. Принципы институциональной архитектуры

- Центральная координация при сохранении значимой роли муниципалитетов: стратегическая и регуляторная функция сосредоточена на национальном уровне, а реализация значительной части мер – на уровне муниципалитетов и региональных корпораций.
- Прозрачность и подотчётность: распределение полномочий и ответственности между органами власти должно быть понятным, а основные решения – доступны для общественного контроля.
- Интеграция политики отходов и циркулярной экономики: отходы рассматриваются не изолированно, а в связке с климатом, промышленной, социальной и пространственной политикой.
- Участие заинтересованных сторон: в управлении и консультативных органах должны быть представлены муниципалитеты, бизнес, НКО и академический сектор.
- Поэтапность и гибкость: архитектура должна допускать постепенное наращивание функций и корректировку механизмов без потери базовой логики.

2. Национальное управление по отходам и циркулярной экономике

Ключевым элементом институциональной архитектуры предлагается сделать специализированный орган – Национальное управление по отходам и циркулярной экономике (далее – Национальное управление). Орган может быть создан как отдельное ведомство или как автономная

структуре в рамках Министерства охраны окружающей среды с чётко закреплённым мандатом.

2.1. Мандат и функции Национального управления

- Стратегическое планирование: подготовка и актуализация национальных стратегий и программ в сфере отходов и циркулярной экономики;
- Нормативно-методическое обеспечение: разработка подзаконных актов, стандартов, методических рекомендаций, классификаторов и руководств;
- Координация инфраструктурного развития: планирование, согласование и мониторинг проектов по сортировке, переработке, компостированию, AD, WtE и др.;
- Управление экономическими инструментами: участие в установлении ставок налога на захоронение, регулирование систем EPR и депозитов, управление Циркулярным фондом;
- Управление национальной цифровой платформой и системой мониторинга (см. Техническое приложение 2): определение требований к данным, контроль качества отчётности, расчёт КРП;
- Контроль и надзор: лицензирование отдельных видов деятельности в сфере отходов, инспекции, санкции за нарушения;
- Образование и коммуникации: национальные кампании, поддержка учебных программ, методические материалы для муниципалитетов и НКО;
- Международное сотрудничество: взаимодействие с международными организациями, участие в проектах и программах, обмен опытом.

2.2. Организационная структура Национального управления (рамочная)

На этапе проектирования может быть предусмотрено следующее базовое деление на департаменты (с последующей детализацией):

- Департамент стратегического планирования и политики;
- Департамент регулирования и правового обеспечения (включая работу по Кодексу и вторичному законодательству);
- Департамент инфраструктуры и технологий (переработка, органика, WtE, полигоны, хабы);
- Департамент экономических инструментов и Циркулярного фонда;
- Департамент данных, цифровой платформы и КРП;
- Департамент контроля и инспекций;
- Департамент образования, коммуникаций и работы с общественностью;
- Административно-финансовый блок.

3. Межведомственная координация

Политика в сфере отходов и циркулярной экономики затрагивает компетенции различных министерств: экологии, финансов, внутренних дел, экономики, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения и др. Для согласования действий целесообразно создать межведомственный совет по отходам и циркулярной экономике.

3.1. Межведомственный совет по отходам и циркулярной экономике

Совет действует как консультативно-координационный орган при правительстве или при Национальном управлении. Его задачи:

- рассмотрение стратегий, программ и крупных инфраструктурных проектов;
- согласование реформ экономических инструментов (налоги, ЕРР, депозиты, субсидии);
- обсуждение ключевых регуляторных изменений (изменения в Кодексе и подзаконных актах);
- учёт климатической, промышленной, социальной и региональной повестки при принятии решений;
- обеспечение регулярного диалога с ассоциациями муниципалитетов, бизнесом и гражданским обществом.

В состав Совета рекомендуются: представители профильных министерств, Национального управления, ассоциации муниципалитетов, региональных корпораций, бизнес-ассоциаций, НКО и академического сообщества.

4. Роль муниципалитетов и региональных корпораций

Муниципалитеты являются ключевым уровнем реализации политики в сфере отходов. Их полномочия и обязанности должны быть чётко прописаны в Кодексе и сопутствующем законодательстве.

- планирование и организация системы сбора МТО, включая раздельный сбор;
- заключение контрактов с операторами по сбору, вывозу, сортировке, переработке и захоронению;
- обеспечение участия в национальных системах ЕРР и депозитов;
- создание и поддержка локальных циркулярных хабов (самостоятельно или совместно с НКО/бизнесом);
- коммуникация и работа с населением, локальные образовательные кампании;
- предоставление данных в национальную цифровую платформу и участие в мониторинге КПИ;
- участие в региональных корпорациях и консорциумах для оптимизации инфраструктуры.

Региональные корпорации, где они существуют или будут созданы, берут на себя функции по развитию и эксплуатации инфраструктуры на межмуниципальном уровне (сортировочные комплексы, полигоны, объекты обработки органики, WtE и др.), а также служат партнёрами муниципалитетов в реализации программ раздельного сбора и циркулярной экономики.

5. Роль частного сектора, EPR-операторов и гражданского общества

Для устойчивого функционирования системы отходов и развития циркулярной экономики необходима активная вовлечённость частного сектора и институтов гражданского общества.

5.1. Частный сектор и EPR-операторы

- производители и импортеры – несут расширенную ответственность за продукты и упаковку на всех стадиях жизненного цикла;
- операторы EPR – организуют сбор, переработку и отчётность по конкретным потокам отходов (упаковка, WEEE, батарейки, шины и др.);
- операторы инфраструктурных объектов – обеспечивают эффективную и безопасную эксплуатацию сортировочных комплексов, переработки, компостирования, WtE и полигонов;
- инновационные компании и стартапы – разрабатывают новые решения в области eco-design, повторного использования, шеринга, цифровых сервисов.

5.2. Гражданское общество и академический сектор

- НКО и инициативные группы – участвуют в просвещении, развитии локальных хабов, мониторинге и общественном контроле;
- академические институты – проводят исследования (морфология, food waste, оценка воздействия, анализ политики), участвуют в разработке методик и KPI;
- общественные советы и платформы участия – обеспечивают канал обратной связи по проектам и реформам.

6. Набросок структуры «Кодекса об отходах и циркулярной экономике»

Кодекс предлагается рассматривать как рамочный закон, который:

- заменяет или систематизирует разрозненные законы в сфере отходов;
- закрепляет ключевые принципы и иерархию обращения с отходами;
- определяет полномочия и ответственность участников системы;
- служит основанием для разработки подзаконных актов и технических стандартов.

Ниже приведён ориентировочный план Кодекса с кратким описанием глав.

ГЛАВА 1. Общие положения

Цели и задачи Кодекса; сфера действия (муниципальные и иные отходы, в том числе особые потоки); ключевые понятия и определения; основные принципы (иерархия обращения с отходами, «загрязнитель платит», расширенная ответственность производителя, предосторожность, защита уязвимых групп и др.).

ГЛАВА 2. Иерархия обращения с отходами и циркулярная экономика

Закрепление иерархии: предотвращение – подготовка к повторному использованию – переработка – иная утилизация (включая энергетическую) – захоронение. Включение понятий eco-design, повторного использования, ремонта, шеринга, сервисной экономики и других элементов циркулярной экономики.

ГЛАВА 3. Права и обязанности участников

Права и обязанности государства, муниципалитетов, производителей, операторов, граждан, НКО. Общие обязанности по предотвращению нелегальных свалок, запрет на сжигание отходов вне разрешённых объектов, обязательства по участию в раздельном сборе и т.п.

ГЛАВА 4. Национальное управление по отходам и циркулярной экономике

Правовой статус, мандат, функции и структура Национального управления. Полномочия по стратегическому планированию, регулированию, контролю, управлению экономическими инструментами и цифровой платформой.

ГЛАВА 5. Полномочия иных национальных органов

Распределение функций между профилированными министерствами (финансы, внутренние дела, экономика, сельское хозяйство, транспорт, здравоохранение и др.), их взаимодействие с Национальным управлением и участие в межведомственном совете.

ГЛАВА 6. Муниципалитеты и региональные корпорации

Статус, полномочия и обязанности муниципалитетов и региональных корпораций. Требования к местным планам по отходам, раздельному сбору, инфраструктуре и просвещению. Возможность межмуниципального сотрудничества и кооперации.

ГЛАВА 7. Предотвращение образования отходов и циркулярные модели

Правовые рамки для eco-design, сокращения одноразовых товаров и упаковки, развития шеринга и сервисных моделей, поддержки ремонта и продления срока службы товаров, предотвращения пищевых потерь.

ГЛАВА 8. Сбор и транспортировка муниципальных отходов

Общие требования к системам сбора (смешанный и раздельный сбор), контейнерному парку, графикам вывоза, качеству услуг, технике безопасности и санитарным нормам. Полномочия муниципалитетов по установлению схем сбора и ответственности операторов.

ГЛАВА 9. Специальные потоки отходов и ЕРР

Регулирование отдельных потоков: упаковка, WEEE, батарейки, шины, транспортные средства, масла, ОДД, стройотходы, текстиль и др.

Рамочные положения о системах расширенной ответственности производителя (ЕРР): цели, целевые показатели, обязанности производителей, требования к операторам ЕРР, отчётность и контроль.

ГЛАВА 10. Органические отходы

Поэтапное введение обязательного раздельного сбора органики; требования к объектам компостирования и анаэробного сбраживания; качество продукции (компост, дигестат) и их использование; постепенный запрет захоронения необработанной органики.

ГЛАВА 11. Полигонное размещение и финальное захоронение

Требования к полигонным объектам, лицензирование, мониторинг и контроль; поэтапное сокращение захоронения; мероприятия по рекультивации и постэксплуатационному мониторингу; регулирование строительных и иных специализированных полигонов.

ГЛАВА 12. Энергетическое использование отходов (WtE)

Рамочные условия использования WtE как «мостовой» технологии; требования к предварительному отбору пригодных к переработке фракций; лимиты мощности и загрузки; стандарты по выбросам и мониторингу; приоритет органики и реюза перед WtE.

ГЛАВА 13. Экономические инструменты

Налог на захоронение и иные экологические платежи; системы PAYT; рамочные положения о тарифной политике муниципалитетов; структура и принципы функционирования Циркулярного фонда; субсидии и гранты на инфраструктуру и инновации.

ГЛАВА 14. Зелёные закупки и финансовые меры поддержки

Требования к «зелёным» государственным и муниципальным закупкам; критерии для поддержки проектов в сфере переработки и циркулярной экономики; связь с более широкой климатической и инновационной политикой.

ГЛАВА 15. Данные, отчётность и цифровая платформа

Обязанности по отчётности для муниципалитетов, операторов, ЕРР-систем; правовой статус национальной цифровой платформы; требования к открытым данным; защита персональной и коммерческой информации.

ГЛАВА 16. Контроль, инспекции и ответственность

Полномочия инспекторов, виды проверок, механизмы координации с другими контролирующими органами; виды нарушений и санкций; процедуры рассмотрения дел и обжалования.

ГЛАВА 17. Доступ к информации, участие и общественный контроль

Права граждан и НКО на доступ к информации об отходах и объектах; процедуры общественных слушаний по инфраструктурным проектам; создание общественных советов и механизмов жалоб.

ГЛАВА 18. Экологическая справедливость и защита уязвимых групп

Принципы справедливого распределения экологических рисков и выгод; требования к оценке воздействия на уязвимые группы при размещении объектов; механизмы компенсаций и социально-экономической поддержки территорий, несущих основную нагрузку.

ГЛАВА 19. Переходные и заключительные положения

Порядок поэтапного вступления Кодекса в силу; гармонизация и отмена ранее принятых законов и подзаконных актов; переходные периоды для муниципалитетов, операторов и бизнеса; механизмы мониторинга реализации Кодекса и его периодического пересмотра.

7. Заключение

Предложенная институциональная архитектура и набросок структуры Кодекса об отходах и циркулярной экономике не претендуют на исчерпывающую детализацию. Они задают рамки для дальнейшей правовой и организационной работы и могут быть адаптированы с учётом политических решений, административных возможностей и результатов консультаций с заинтересованными сторонами.

На следующем этапе могут быть подготовлены:

- подробная «дорожная карта» по разработке и принятию Кодекса;
- проекты изменений в существующие законы и подзаконные акты;
- схемы распределения полномочий и ресурсов между Национальным управлением, муниципалитетами и другими органами;
- оценка административных и бюджетных последствий предлагаемой реформы.