

# О СИСТЕМЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ БЫТОВЫМИ (КОММУНАЛЬНЫМИ) ОТХОДАМИ



И.Г. Орлова

Приказом Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298 утверждена комплексная Стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации до 2030 г. Автор статьи предлагает внимательно отнестись этому основополагающему документу, где уже в статье 1 п.1 сказано, что «предметом комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации (далее - комплексная стратегия) являются отходы, которые образуются в многоквартирных и индивидуальных жилых домах в результате потребления товаров (продукции) физическими лицами и включают также товары (продукцию), использованные физическими лицами в целях удовлетворения личных потребностей и утратившие свои потребительские свойства».

До внесения изменений в определение «твердые коммунальные отходы» в Федеральном законе № 89-ФЗ<sup>1</sup> Стратегия не охватывала всего комплекса твердых бытовых отходов. Этот же закон фактически убрал из понятий «твердые бытовые отходы». Жаль, что в Стратегию не внесены изменения после принятия Федерального закона № 458-ФЗ.

Твердые коммунальные отходы сегодня – это то же, что бывшие твердые бытовые отходы, состав тот же, образуются там же, обращение с ними сегодня такое же, как ранее с твердыми бытовыми отходами: сортировка

порядка 15-20% объема (выделение «вторичного сырья» и «вторичное» использование), а остальное – как правило, вывоз на полигоны твердых бытовых отходов для захоронения. Поэтому чем лучше понятие «коммунальные отходы», чем «бытовые отходы», не понятно<sup>2</sup>.

В Стратегию и, соответственно, Федеральный закон 89-ФЗ, внесено новое понятие – «утилизация отходов» и внесены коррективы в понятие «обезвреживание отходов»<sup>3</sup>. Имевшееся ранее понятие «использование отходов» было расширено. После этого вернули лицензирование полного

цикла обращения с отходами и внесли туда и «утилизацию». То есть все предприятия, которые используют вторичные отходы как сырье для своего основного вида деятельности, например: производства бумаги, картона, переплавки металла, производства стеклянных изделий, производства пластмассовых изделий и др., должны получать дополнительную лицензию на обращение с отходами. Почему, если это их основное производство? Тем более, эти предприятия купили эти отходы как сырье. Значит, они должны делить производство: на производство из первичного или из вторичного

Ирина Георгиевна Орлова, к.х.н., генеральный директор, саморегулируемая организация НП «Экологическое Международное Аудиторское Сообщество» (НП «ЭМАС») г. Москва

<sup>1</sup> Изменения от 9.12.2014 Федеральный закон N 458-ФЗ «... К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами;»

<sup>2</sup> Коммунальные – это такие отходы, которые образуются в быту – вывод из определений, которые даются во всех словарях.

<sup>3</sup> «утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекулерация)». «обезвреживание отходов - уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду».

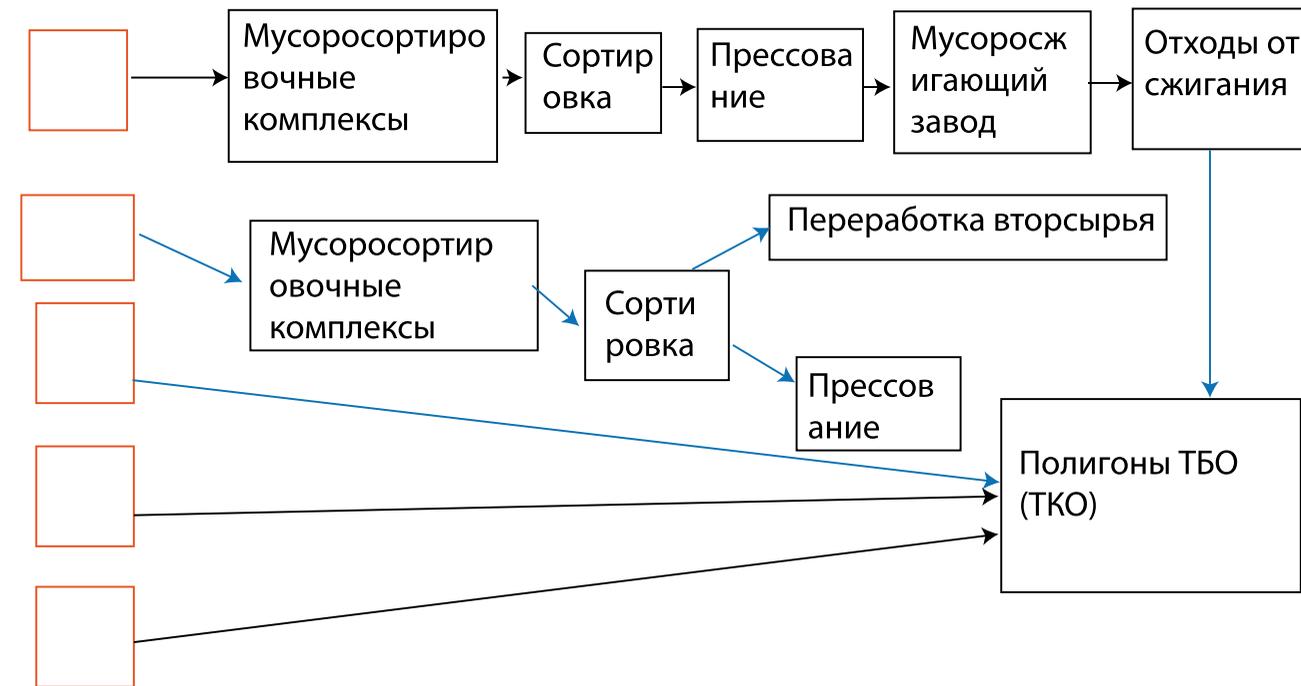


Рис. 1. Схема обращения с ТКО № 1

сырья? Да им проще не использовать вовсе это вторичное сырье. То есть вместо того, чтобы развивать использование (рынок) вторичного сырья, Стратегия и 89-ФЗ ставят препоны на пути к такому развитию.

Теперь о сжигании ТКО на мусоросжигательных заводах (обезвреживание отходов). ТКО относится к 4-5 классу опасности. После сжигания уменьшается объем, изменяется состав, но оставшийся (образовавшийся) шлак относят к 3 классу опасности. Так, какое же это «обезвреживание»? Шлак теперь становится производственным отходом, и его даже на полигон ТКО не отвезешь для пересыпки ТКО или просто для захоронения (хотя, конечно, до 30% отходов 3 класса опасности принимать на полигоны можно?). То есть это существенное препятствие на пути использования мусоросжигательных заводов.

В п. 3 Стратегии сказано, что «... система сбора и анализа статистической информации о ТКО охватывает не все источники их образования, отсут-

ствуют средства объективного учета количества образующихся ТКО.» Отметим, что сегодня системы сбора отходов не существует, а поэтому анализ статистической информации вообще невозможен. Что касается средств учета, то надо подробно пояснить, что это такое – средства учета образующихся ТКО! Вообще ТКО измеряют в тоннах или в кубических метрах. И то и другое измерить можно. Поэтому отсутствуют не средства измерения, а возможности получить достоверную информацию о количестве образующихся ТКО.

В п. 8 предлагается при реализации направлений действий, предусмотренных комплексной стратегией, обеспечить: «сокращение образования ТКО». Но, к сожалению, никак не поясняется каким образом можно достичь такого результата. Представьте себе бытовые условия. Мы покупаем продукты питания в упаковке. Бытовые приборы – в упаковке и т.д. Ко всему, что мы покупаем для использования в быту, прилагается упаковка.

У всего, что мы используем в быту, есть срок реализации или срок использования. Если мы готовим пищу, то неизбежны отходы. То есть именно от повседневной жизни накапливаются коммунальные отходы, и физическому лицу сократить их объем невозможно. Более того, многие десятилетия статистического наблюдения говорят о том, что в быту накапливается на одного человека примерно 1 кг отходов в сутки. И эта цифра не меняется. Значит, обращение должно быть направлено к производителям товаров, а не к населению. Но никаких предложений в этом направлении Стратегия не рассматривает.

Однако в п.1 введено новое понятие: «норматив утилизации»<sup>4</sup>. Конечно, хорошо, если производители будут задумываться о том, чтобы усовершенствовать упаковку, которую можно в полном объеме переработать (только надо определить, как ее в полном объеме собрать и в полном объеме переработать). Хорошо, если производители будут увеличивать срок использования

<sup>4</sup> «норматив утилизации» (использования) отходов товаров (продукции) - это установленное отношение количества товаров (продукции) определенного вида, упаковки таких товаров (продукции), реализованных физическим и юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и подлежащих утилизации (использованию) после утраты потребительских свойств, к общему количеству товаров (продукции) соответствующего вида, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации, выраженное в процентах»

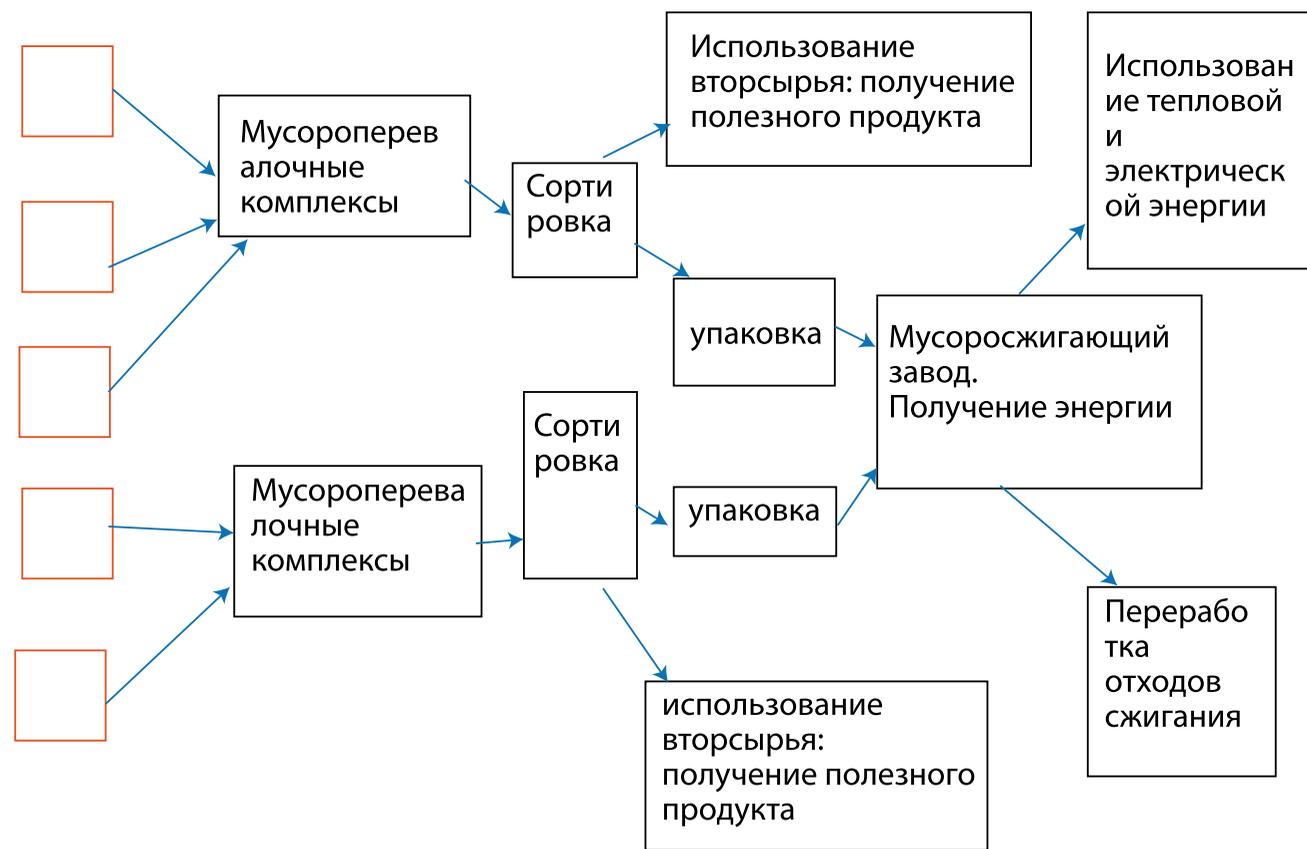


Рис. 2. Схема обращения с ТКО № 2

бытовых приборов. Но увеличить сроки использования продуктов невозможно без применения консервантов, а это в любом случае ухудшение качества продуктов и нашего здоровья. Мы уже и так потребляем огромное их количество – и в консервах и даже фруктах, привозимых из-за границы и т.д. Поэтому, конечно надо ставить стратегические цели, но хорошо бы к ним поставить тактические задачи, которые определяют, как их достичь.

П. 10 Стратегии определяет: «Главной целью комплексной стратегии является предотвращение вредного воздействия ТКО на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение компонентов, содержащихся в отходах (органика, металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, текстиль, изношенные

автомобильные шины и другие), в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии».

Конечно, можно сказать – «хорошая цель». Но цель должна быть измерима, давать представление о времени ее достижения и возможности привлечения ресурсов, установить исполнителей, а также показать возможность ее выполнения. К сожалению, Стратегия не дает ответов ни на один из этих вопросов (кроме времени – до 2030 года), да и вообще не нацелена на достижение этой цели.

В п.11 Стратегии обозначено, что «достижение главной цели комплекс-

ной стратегии обеспечивается решением следующих основных задач:

б) создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО;

в) развитие инфраструктуры по разделному сбору, утилизации (использованию), обезвреживанию и экологически и санитарно-эпидемиологически безопасному размещению ТКО».

Для того чтобы создать систему управления в области обращения с ТКО, надо выполнить некий цикл<sup>5</sup>, который хорошо описан в стандартах ГОСТ Р ИСО (9001, 14001), и, конечно же, надо понимать конечную цель. К сожалению, в п. 17, который и показывает, как достичь конечную цель<sup>6</sup>, значатся полигоны твердых коммунальных отходов. Вся Стратегия

направлена только на «уменьшение количества» полигонов. Так, что меняется в случае реализации Стратегии? Ничего. И если проанализировать все основные задачи, которые поставлены в Стратегии, то они никак не ложатся в систему. То есть Стратегия никак не нацелена на создание Системы обращения с ТКО.

Более того, в Стратегии делается упор на раздельный сбор отходов. Конечно, по существу, хорошая идея, но слишком дорогостоящая. Реализована она может быть только на самом конечном этапе внедрения системы обращения с ТКО. Раздельный сбор может иметь целью увеличение вовлечение большего количества вторсырья в переработку и получение полезного продукта. Тогда не будет раздражать сваливание в одну машину всех емкостей с разными отходами, которая всё отвозит, естественно, в одно место. Фактически это упрощает сортировку и увеличивает возможность получения больших прибылей для хозяев сортировочных комплексов. Сегодня мы покупаем, например, воду в пластиковых бутылках. Потом «кидаем» эту бутылку в контейнер для пластика, добровольно отказываясь от получения компенсации (возврата ее стоимости). «Сборщик» пластиковых бутылок получает ее бесплатно, «обрабатывает» ее и получает доход, продавая «переработчику». Видимо, это правильно, но хотелось бы иметь возможность каким-то простым способом сдать эту бутылку за деньги в

пункт сбора вторсырья. Этот вопрос уже давно обсуждается, но до сих пор не решен.

Сегодня в обращении с ТКО реализуется схема<sup>7</sup>:

После «выполнения» Стратегии в 2030 году и далее обращение с отходами ТКО будет таким же, как на схеме 1. Политическое решение, озвученное в Стратегии, да и в 89-ФЗ принято только о том, что надо уменьшить количество полигонов.

На наш взгляд Цель Системы должна быть - СТРАНА БЕЗ ПОЛИГОНОВ ТКО.

Задачи – постепенное уничтожение полигонов и главное – полный отказ от строительства новых. То есть, в 2030 году вообще всё обращение с отходами должно строиться в соответствии с МОДЕЛЬЮ, представленной на СХЕМЕ 2.

Отметим, что подобная Модель возможна для исполнения в каждом субъекте РФ. Ставить задачи для города, муниципалитета невозможно и, главное, не нужно.

Чтобы внедрить схему 2, надо, прежде всего, принять политическое решение на уровне субъекта РФ о внедрении схемы, создании и реализации СИСТЕМЫ обращения с отходами ТКО в течение 2016 – 2030 г.

Понятно, что Систему можно создать только в субъекте РФ. А Федеральная Система будет складываться из систем Субъектов РФ простым сложением. И только тогда, когда во всех субъектах Система будет построена,

можно будет сказать, что образующийся мусор «покорён».

Однако надо понять, что сначала надо устроить места для сбора отходов и их размещения или утилизации, а уж потом закрывать полигоны. То есть сегодня полигоны есть, и от них никуда не деться. И сейчас главное – сосредоточиться на строительстве мусоросортировочных станций и мусоросжигающих заводов. То есть, повторим, Система должна быть направлена на уничтожение полигонов ТКО. А те полигоны, которые сейчас уже строят из-за отсутствия ресурсов для строительства заводов, ориентировать на то, чтобы их мусор можно было легко утилизировать (сжечь). Старые полигоны<sup>8</sup> уже переработать сложно. Их надо максимально использовать, чтобы не строить новые и не занимать тем самым новые территории, оставить догнивать и в результате просто засадить деревьями-кустами – рекультивировать в полном объеме. К сожалению, в ближайшие 50–100 лет территорию под полигонами ТКО нельзя будет использовать ни на что другое.

Теперь мы подошли к построению Системы обращения с ТКО. «Стратегическая» СХЕМА-МОДЕЛЬ обращения с отходами, к которой надо стремиться (схема 2) при создании СИСТЕМЫ обращения с отходами ТКО.

У нас в стране нет похожих субъектов РФ. Поэтому, при построении Системы обращения с отходами ТКО необходимо взять за основу Схему 2.

<sup>7</sup> Пояснения к схеме 1: желтые «квадратики» - это предприятия - «накопители» отходов ТКО – юридические лица индивидуальные предприниматели (частные лица сами не принимают участия в данной схеме. За них это делают предприятия ЖКХ).

Мусороперевалочные комплексы – предприятия, куда свозят мусор небольшие перевозчики (до 7 куб.м), где мусор частично сортируют (15-20%), а затем прессуют в кубы, уменьшая объемы, и откуда остатки мусора после сортировки отвозят на полигоны машинами в 18-27 куб.м. Но таких комплексов недостаточно (по данным Стратегии – «53 комплекса по сортировке отходов»), поэтому основное большинство напрямую везет мусор на полигоны. Сегодня уже внедрена сортировка мусора: отделяют то, что может быть переработано вторично: бумага, стекло, пластик, текстиль, дерево, металл, шины, пищевые продукты, сельскохозяйственные отходы. Это можно продать, потому что есть перерабатывающие комбинаты. Но:

1) Перерабатывающих вторсырьем комбинатов не хватает (по данным Стратегии их «243 комплекса по утилизации (использованию) отходов») 2) Бывает наоборот (переработка шин): емкость комбината много превышает объем шин, который собирают и привозят на комбинат для переработки. Основную массу шин, хоть и нельзя, все равно развозят по полигонам. Это дополнительно показывает отсутствие системности в вывозе бытовых отходов

Мусоросжигающих заводов (МСЗ) крайне мало. (по данным Стратегии их «около 40») Шлаков образуется в зависимости от используемого способа сжигания – от 5 до 35% от исходного объема сжигаемого мусора. Но сегодня, несмотря на то, что отходы МСЗ относят к 3 классу опасности, их все равно в основном свозят на полигоны.

<sup>8</sup> Не путаем понятия «полигоны» и «свалки».

<sup>5</sup> «Планирование – внедрение запланированного – контроль за выполнением запланированного – анализ выполненных планов». Важно, чтобы «Планирование» (тактическое) основывалось на стратегическом, а в конце цикла можно было предусмотреть улучшение (усовершенствование) ситуации, в отношении которой поставлены цели.

<sup>6</sup> П. 17.Основными направлениями действий по решению задачи развития инфраструктуры по разделному сбору, утилизации (использованию), обезвреживанию и экологически и санитарно-эпидемиологически безопасному размещению ТКО являются строительство и развитие межмуниципальных:

д) полигонов захоронения отходов потребления, соответствующим установленным к ним экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Первым этапом внедрения схемы 2, совершенно понятно, должен стать анализ существующей ситуации. Количество промышленных и иных предприятий на территории субъекта РФ известно, для промышленных предприятий известны нормативы накопления ТКО и теоретически понятно, сколько там образуется коммунальных (бытовых) отходов<sup>9</sup>. У многих предприятий есть (должны быть) проекты ПНООЛР, в которых показаны ТКО. В ЖКХ есть управляющие компании, которые объединяют совершенно определенное количество физических лиц. Поэтому принципиально (теоретически) можно понять, сколько ТКО образуется, поскольку, повторим, уже десятилетиями накапливается информация, что каждый житель образует в быту примерно 1 кг ТКО в день. То есть необходимо в каждом субъекте РФ построить по схеме 2 МОДЕЛЬ обращения с ТКО, в т. ч. сегодняшнюю логистику их перемещения и утилизации. Потому что именно на анализе таких данных

можно определить, сколько необходимо мусоросортировочных станций, где они должны находиться. А также понять, где построить мусоросжигательные заводы и сколько их должно быть. Более того, будет понятно, какие перерабатывающие комплексы необходимы, сколько и где их необходимо расположить. Построение такой Модели даст возможность обосновать и целевые программы, которые могут быть реализованы в субъекте. Сегодня такие Целевые программы не основаны на таком анализе, поэтому не приводят, да и не могут привести, к построению Системы. Они лишь тратят бюджетные деньги.

А дальше все просто<sup>10</sup>. Необходимо проанализировать полностью:

- какие уже есть мусоросортировочные станции (МСС) и какое у них есть оборудование. (Понятно, что надо по возможности использовать уже имеющийся потенциал.) Но сначала необходимо разработать типовую схему мусоросортировочной станции.

И постараться довести каждую сортировку до такой типовой схемы.<sup>11</sup>

- надо понять, какие объемы мусора принимают МСС, на каких территориях работают – с какой территории принимают ТКО, сколько получают вторсырья, какого состава, сколько остается ТКО для сжигания;<sup>12</sup>

- построить МСС там, где их не хватает для обеспечения минимальных тарифов для населения (это первая отправная точка. Очень важно не повышать тарифы вывоза мусора). К 2020 году МСС должны принимать весь объем ТКО (сейчас они принимают примерно процентов 10-15, не больше), который образуется на территории (это вторая отправная точка).<sup>13</sup>

- надо точно знать, какие уже есть транспортные компании, перевозящие именно ТКО, и каким машинным парком они владеют.

- необходимо принять политическое решение на уровне субъекта РФ о взаимодействии МСС и транспортных компаний. Необходимо «прикрепить»

транспортные компании к мусоросортировочным станциям, чтобы они возили мусор только в одном направлении. Это даст возможность рассчитать затраты и точно определить тарифы.

- определить место, где можно поставить мусоросжигательный завод (МСЗ) Исходить из тарифов для МСС, объемов поставки ТКО для получения достаточного хотя бы для обеспечения самого МСЗ электроэнергии и тепловой энергии.

- на основании проведенного анализа создать Систему обращения с отходами потребления на территории субъекта РФ.

Почему мы говорим, что Модель, построенная по схеме 2 – это Система.

1. Система построена на анализе существующей ситуации, и поэтому планирование осуществляется на реально построенных целях (на несколько лет) и задачах (на год). Должен быть создан единый план для субъекта РФ, который предусматривает построение единой системы расположения всех объектов обращения с отходами без дополнительного отчуждения территорий в дальнейшем.

2. Цели и задачи вытекают из принятого политического решения (СТРАНА БЕЗ ПОЛИГОНОВ). И это главное! Почему полигоны – это плохо? Прежде всего, потому, что всякий раз для их строительства необходимо отчуждать новые территории, а это недопустимо!!!

3. Внедрение осуществляется по единому для субъекта РФ плану, в котором определены цели, задачи, выделены ресурсы и определены исполнители.<sup>14</sup>

4. Есть возможность проконтролировать строительство всех объектов, которые вошли в Систему. Понятно, что контролировать, зачем это делать



и что должно в результате быть построено.<sup>15</sup>

5. Есть возможность анализа построения Системы на каждом этапе (по годам) и совершенствование (реконструкция) уже построенных объектов на их территориях. И это очень важно! Однажды построив систему можно ее эксплуатировать, только совершенствуя технологии, на одной территории. А это дает субъектам РФ возможность планировать иную деятельность на остальной территории, не задумываясь уже не о проблемах, а о вопросах обращения с отходами.

6. Понятно, что получается в каждом сегменте Системы, чему каждый сегмент служит, какие данные можно получить от каждого сегмента. Например, мусоросортировочные станции дают возможность определить общее количество отходов, количество отсортированных и отправленных на переработку видов отходов, количество «хвостов», отправленных на сжигание. Мусоросжигательные заводы дают определенное количество тепловой и электрической энергии, которая

понятно где используется. Шлаки понятно во что перерабатывается. Их количество известно. И, что самое главное, что Система построена один раз и работает как единое комплексное предприятие. Функционирование такой системы предполагает ее развитие, усовершенствование, но, повторю, связанное только с улучшением технологий переработки отходов, их использованием.

Подведем итоги. Понятно, что Стратегия – это не план работы. Но Стратегия – это как Политика в ГОСТ Р ИСО 14001. От правильно разработанной Политики зависят правильные цели и задачи и их решение. К сожалению, данная Стратегия не приводит к созданию Системы обращения с отходами ТКО, потому что предполагает постоянные изменения, связанные со строительством новых полигонов, то есть отчуждение новых земель их хозяйственного оборота, то есть не дает возможности планирования иной хозяйственной деятельности субъекту РФ. А потому не может служить полезным правовым актом. ■

<sup>9</sup> Было бы хорошо, чтобы количество накапливаемых отходов ТКО было известно не только теоретически, но и практически. Необходимо административное вмешательство – вернуть серьезное отношение к нормированию негативного воздействия на окружающую среду. Абсолютно все предприятия, организации, учреждения должны иметь нормативы на накопление отходов ТКО. Другой вопрос, ответственность за накопление отходов ТКО могут нести не все предприятия, а только арендодатели и собственники земельных участков. (В случае с ЖКХ – управляющие компании). И здесь вопрос состоит в правильности составления арендного договора – в распределении ответственности за вывоз и утилизацию отходов. Было бы хорошо повысить квалификацию всех причастных к обращению с отходами, включая администрацию и работников Росприроднадзора.

<sup>10</sup> Мы не откроем каких-то секретов для тех, кто занимается обращением с ТКО. Мы ничего нового не сказали, все с нами согласны, но, тем не менее, почему-то вопрос до сих пор не сдвинулся с места. А потому что все рассуждают близко к нашим тезисам, но не совсем так. Казалось бы – в Стратегии написано все то же самое, но ведь схема 1 отличается от схемы 2. И, к сожалению, администрации субъектов рассуждают именно по схеме 1.

<sup>11</sup> Понятно, что надо принять политическое решение на уровне субъекта о бюджетной помощи мусоросортировочным станциям для доведения их «до кондиции». Почему бы не принять решение (хотя бы в Субъекте) о выделении отдельной строкой доход от сбора платы за отходы и не использовать именно эти деньги на строительство инфраструктуры будущей Системы. Сегодня у российских разработчиков есть достаточно хорошее оборудование, из которого можно в пределах 200 млн. руб. создать вполне нормальный комплекс даже с элементами переработки. Конечно, если обратиться к зарубежным разработчикам, то точно такой же комплекс будет стоить 1,5 млрд. руб.

<sup>12</sup> Эти данные не должны быть закрытыми. Они необходимы для того, чтобы на государственном уровне понять, каких именно перерабатывающих комплексов не хватает. Во что можно переработать «вторичное» сырье. То есть, какие заказы смогут выполнять перерабатывающие комплексы. Понятно, что сегодня хозяева МСС боятся давать фактические данные по совершенно понятным причинам. Управляющие компании и транспортные компании тоже не дают фактических данных о накопленных ТКО. У всех есть проекты ПНООЛР и все работают (вносят плату) только в рамках этих проектов. Поэтому мы и говорим, что сегодня возможен сбор только теоретических данных о накоплении ТКО.

Сегодня вся переработка вторичного сырья строится на стихийном рынке. Где-то кто-то что-то построил – спасибо. То есть фактически не хватает «планового хозяйства». И, возможно именно Министерство коммунального хозяйства должно заниматься этими вопросами. И не надо отдавать их на откуп Министерству торговли. Без государственного планирования здесь не справиться. Не надо думать, что субъекты РФ смогут в полной мере договориться друг с другом о межсубъектных перерабатывающих комплексах или возможно межсубъектных мусоросжигательных заводах.

<sup>13</sup> Ведь фактически именно мусоросортировочные станции станут основными частями Системы, построенной по Модели-Схеме 2. Именно они в результате дадут возможность получения достоверной информации о накоплении ТКО, накоплении вторичного сырья для получения полезной продукции, разработки плана построения перерабатывающих комплексов, получения энергии из отходов ТКО, то есть от альтернативных источников энергии, а это не так уж мало. Надо понять, что без мусоросортировочных станций нам не справиться с мусором. Они же дадут возможность не тратить силы и средства на внедрение раздельного сбора бытовых отходов.

<sup>14</sup> Сегодня все Целевые программы не представляют Систему, хотя практически все субъекты РФ, «разрабатывая» Целевые программы, считают, что у них есть некая «Система». Это не так. Посмотрите на любую Целевую программу с позиций Системы – будет понятно, что субъект РФ просто ищет, куда деть бюджетные деньги, вставляя туда мероприятия. Но, как правило, ни одна Целевая программа не достигла никакой цели, потому что ни у одной Целевой программы просто нет единой цели. Любая программа может решить только отдельные задачи – выполнить те мероприятия, которые в ней прописаны. Но ни одна Программа не обосновывает, почему именно эти мероприятия вошли в программу и, главное, почему мероприятие стоит именно столько. Просто кто «шире открыл рот и громче кричал», тот и вошел в Целевую программу. Это абсолютно очевидно. Но главное, что никто и никогда не задался целью разработать какую-либо Систему, хотя в рамках субъекта РФ системы (не всякие) возможны. В рамках страны – нельзя создать никакую Систему, особенно по обращению с отходами. А в субъекте РФ – можно.

<sup>15</sup> Сегодня мы можем проконтролировать выполнение мероприятий в любой целевой программе, но там возможны любые изменения, а при создании Системы их не может быть. Они могут быть только в случае совершенствования Системы, но никак иначе.