

# НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ПЕРЕХОДА К ЦИРКУЛЯРНОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ В ИЗРАИЛЕ ДО 2035 ГОДА

## ПРОЕКТ

### 1. Введение

Сфера обращения с муниципальными отходами в Израиле находится в состоянии затяжного кризиса. Образование отходов на душу населения значительно превышает средние показатели стран ОЭСР, доля захоронения остаётся доминирующей, а существующая инфраструктура и правовое регулирование не обеспечивают достижение целей по климату, качеству окружающей среды и справедливому распределению экологических рисков между территориями и группами населения. В то же время Израиль обладает уникальным сочетанием факторов, позволяющих осуществить быстрый переход к более устойчивой модели: высоким уровнем образования и технологического развития, активным гражданским обществом, богатым опытом инноваций и стартап-культуры, а также развитой научной базой в области экологии, экономики и управления.

Настоящая Стратегия формулирует политические приоритеты и основные направления действий до 2035 года (с перспективой до 2040 года) по переходу от линейной модели «произвёл–использовал–выбросил» к **циркулярной системе обращения с муниципальными отходами**, основанной на предотвращении образования отходов, повторном использовании, переработке и справедливом распределении выгод и нагрузок.

Стратегия:

- задаёт **видение и принципиальные ориентиры** для системы управления отходами;
- определяет **семь стратегических целей** и связанную с ними систему **ключевых показателей (KPI)**;
- очерчивает **фазовый план реализации реформы**;
- описывает **институциональную архитектуру, экономические инструменты и систему мониторинга**, необходимые для реализации целей.

Подробные аналитические обоснования, исторический обзор законодательства, международные кейсы и технические расчёты выносятся в отдельные аналитические и технические приложения к настоящей Стратегии.

## 2. Видение и принципы Стратегии

### 2.1. Видение

К 2035 году Израиль выстраивает такую систему обращения с муниципальными отходами, при которой:

- **образование отходов на душу населения стабильно сокращается**, а ресурсы используются более эффективно;
- **большая часть потока отходов направляется на повторное использование, переработку и обработку органики**, а захоронение и неконтролируемые сбросы становятся маргинальными явлениями;
- **местные сообщества получают доступ к инфраструктуре циркулярной экономики** – библиотекам вещей, центрам ремонта, обмена и фудшеринга;
- **экологические и санитарные риски распределены более справедливо**, а уязвимые группы населения и периферийные территории перестают быть «мусорной задворкой» страны;

- политика в сфере отходов согласована с климатическими целями и способствует снижению выбросов парниковых газов и повышению устойчивости к изменениям климата.

## 2.2. Основные принципы

Стратегия опирается на следующие принципы:

1. **Иерархия обращения с отходами**  
Приоритет имеют: предотвращение образования отходов, продление срока службы товаров и повторное использование, затем переработка и обработка органики, затем – энергоиспользование остаточных потоков и только в самом конце – захоронение.
2. **Циркулярная экономика как рамка**  
Отходы рассматриваются не как «проблема утилизации», а как часть более широкой системы производства, потребления, логистики, социальной политики и пространственного планирования.
3. **Справедливость и защита уязвимых групп**  
Приоритет в инвестициях и мерах поддержки получают территории и сообщества, несущие наибольшее бремя экологических рисков, а также социально уязвимые группы населения.
4. **Научная обоснованность и данные**  
Решения принимаются на основе актуальной морфологии отходов, регулярных исследований, прозрачных данных и независимой оценки эффективности.
5. **Поэтапность и сценарный подход**  
Стратегия задаёт реалистичный (базовый) и усиленный (амбициозный, но достижимый) сценарии, позволяющие адаптировать темпы и масштаб реформ с учётом политической, экономической и социальной динамики.
6. **Партнёрство государства, муниципалитетов, бизнеса и гражданского общества**  
Успех реформы возможен только при активном участии всех участников системы: государства, местных властей, бизнеса, НКО, академического сообщества и граждан.
7. **Прозрачность и подотчётность**  
Ключевые показатели, решения и результаты реализации Стратегии являются публичными и доступны для контроля со стороны граждан и институтов гражданского общества.

## 3. Стратегические цели до 2035 года

Стратегия устанавливает семь взаимосвязанных стратегических целей. Для каждой цели предусмотрены **базовый (реалистичный)** и **усиленный (амбициозный)** сценарии, параметры которых детализированы в системе КРІ.

### Цель 1. Снижение образования муниципальных отходов на душу населения

Сократить образование муниципальных твёрдых отходов на душу населения за счёт предотвращения отходов, развития шеринга, ремонта и переиспользования, а также сокращения пищевых потерь.

- Базовый ориентир: сокращение образования МТО на душу населения к 2035 году примерно на **20–25%** по сравнению с уровнем 2025 года.
- Усиленный ориентир: сокращение на **30–35%** к 2035 году с перспективой достижения **–40%** к 2040 году.

**Ключевой КРІ:** объём МТО в кг/человека/год.

### Цель 2. Рост доли переработки, компостирования и повторного использования

Обеспечить переход от доминирующего захоронения к системе, в которой переработка, компостирование и реюз становятся основным направлением обращения с отходами.

- Базовый ориентир: достижение к 2035 году уровня **не менее 50–55%** переработки, компостирования и повторного использования от объёма образующихся МТО.
- Усиленный ориентир: достижение **60–65%** к 2035 году с перспективой дальнейшего повышения в горизонте 2040 года.

**Ключевой КРІ:** доля МТО, направляемых на переработку, компостирование и реюз.

### **Цель 3. Существенное сокращение захоронения и ликвидация нелегальных свалок**

Резко снизить долю отходов, направляемых на полигоны, и полностью прекратить практику нелегальных свалок и неконтролируемых сбросов.

- Базовый ориентир: снижение доли захоронения МТО до **20–25%** к 2035 году.
- Усиленный ориентир: снижение до **15–18%** к 2035 году с перспективой достижения **≤10%** к 2040 году.

**Ключевой КРІ:** доля МТО, направляемых на захоронение.

### **Цель 4. Безопасное управление опасными отходами домохозяйств**

Создать общенациональную систему безопасного сбора, транспортировки и обработки опасных отходов домохозяйств (батарейки, лампы, лекарства, бытовая химия и др.).

- Базовый ориентир: обеспечение безопасного сбора **не менее 70%** опасных отходов домохозяйств к 2035 году.
- Усиленный ориентир: достижение уровня **80–85%** к 2035 году с перспективой до **90%** к 2040 году.

**Ключевой КРІ:** доля опасных отходов домохозяйств, попадающих в специализированные системы.

### **Цель 5. Развитие сети локальных циркулярных хабов и сервисов шеринга**

Обеспечить доступ значительной части населения к инфраструктуре повторного использования, ремонта и обмена вещами и услугами.

- Базовый ориентир: к 2035 году **не менее 50% населения** имеют доступ к циркулярным сервисам, а **20–25% домохозяйств** регулярно ими пользуются.
- Усиленный ориентир: к 2035 году **не менее 70% населения** имеют доступ, а **30–35% домохозяйств** являются активными пользователями.

**Ключевые КРІ:** доля населения с доступом к хабам; доля домохозяйств-пользователей; число функционирующих хабов.

### **Цель 6. Сокращение пищевых потерь и отходов по всей цепочке**

Сократить пищевые потери и отходы на всех этапах – от производства и переработки до ритейла, общепита и домохозяйств.

- Базовый ориентир: сокращение объёма пищевых потерь и отходов на **30% к 2030 году** и на **40–45% к 2035 году**.
- Усиленный ориентир: сокращение на **50%** к 2035 году с фиксацией достижения цели ЦУР 12.3 в горизонте 2035–2040 годов.

**Ключевой КРІ:** объём пищевых потерь и отходов (млн тонн/год и % к базовому уровню).

### **Цель 7. Формирование устойчивой культуры ответственного потребления и обращения с отходами**

Сделать ответственное потребление, отдельный сбор, ремонт, повторное использование и сокращение пищевых отходов **социальной нормой** для большинства населения.

- Базовый ориентир: к 2035 году не менее **80% домохозяйств** участвуют в отдельном сборе, не менее **70% населения** знают, как обращаться с основными потоками отходов, значительная часть учащихся проходит обучение по циркулярной экономике.

- Усиленный ориентир: к 2035 году не менее **60–70% населения** регулярно практикуют несколько циркулярных моделей поведения (сортировка, реюз, ремонт, сокращение food waste).

**Ключевые КРІ:** участие в раздельном сборе, распространённость циркулярных практик, охват образовательными программами.

#### **4. Ключевые направления политики**

Для достижения стратегических целей выделяются несколько взаимосвязанных направлений политики.

##### **4.1. Предотвращение образования отходов и изменение модели потребления**

- Развитие нормативных и экономических мер по **сокращению одноразовой упаковки и товаров**, стимулированию многоразовых решений и eco-design.
- Поддержка **сервисной экономики** (аренда, шеринг, подписки вместо владения).
- Продвижение практик ремонта и продления срока службы товаров, включая **снижение налоговой нагрузки на ремонтные услуги**.
- Включение критериев предотвращения отходов в **госзакупки и муниципальные закупки**.

##### **4.2. Органика и биологические отходы**

- Введение поэтапного **обязательного раздельного сбора органических отходов** в крупных и средних муниципалитетах.
- Развитие сети **компостирования и анаэробного сбраживания**, включая крупные региональные объекты и локальные решения.
- Поэтапный запрет на захоронение необработанной органики после ввода достаточных мощностей по обработке.
- Использование получаемых продуктов (компост, дигестат, биогаз) в сельском хозяйстве, озеленении и энергетике.

##### **4.3. Переработка материалов и инфраструктура сортировки**

- Модернизация и развитие сети **сортировочных комплексов** с целью повышения качества выделяемых фракций и сокращения «возвратного» потока на полигоны.
- Поддержка переработчиков через стабильные **долгосрочные контракты и прозрачные правила игры**.
- Развитие **регионального сотрудничества** между муниципалитетами для оптимизации логистики и размещения объектов.

##### **4.4. Опасные отходы домохозяйств и расширенная ответственность производителя (EPR)**

- Создание доступной сети **пунктов приёма опасных отходов** в каждом муниципалитете, включая ритейл (аптеки, супермаркеты, магазины DIY).
- Расширение и усиление **систем EPR** для упаковки, электроники, батареек, ламп, текстиля и других категорий товаров.
- Введение требований к **маркировке** опасных продуктов и упрощению информации для граждан.

##### **4.5. Локальные циркулярные хабы, библиотеки вещей и герайв-инициативы**

- Поддержка создания и масштабирования **локальных циркулярных хабов**, объединяющих функции reuse-центров, библиотек вещей, герайв сафэ, своп-пространств и фудшеринга.
- Интеграция хабов в **социальную политику** (поддержка малообеспеченных семей, беженцев, новых репатриантов).
- Обучение и поддержка муниципалитетов и НКО в создании и управлении такими пространствами.

##### **4.6. Пищевые отходы и продовольственная безопасность**

- Принятие законодательства, ограничивающего уничтожение пригодной к употреблению еды и стимулирующего её передачу в **фудбанки и фудшеринг-системы**.
- Развитие инфраструктуры **холодовой логистики** и координации между производителями, ритейлерами, HoReCa и НКО.
- Образовательные кампании для населения по планированию покупок, хранению и использованию остатков пищи.

#### 4.7. Образование, коммуникации и участие граждан

- Интеграция тематики отходов и циркулярной экономики во **все уровни формального образования**.
- Долгосрочные **национальные коммуникационные кампании** с единым брендом, визуальной идентичностью и участием лидеров мнений.
- Развитие инструментов **участия граждан**: общественные советы, участие в планировании инфраструктуры, гражданские мониторинговые инициативы.

### 5. Институциональная архитектура и управление

Для реализации Стратегии требуется обновление институциональной архитектуры.

#### 5.1. Национальный орган по управлению отходами

- Создание или перепозиционирование отдельного **Национального управления по отходам** с чётким мандатом:
  - стратегическое планирование;
  - координация инфраструктурных проектов;
  - администрирование ключевых экономических инструментов (налог на захоронение, часть платежей EPR и др.);
  - ведение национальной цифровой платформы данных;
  - подготовка ежегодных публичных отчётов по реализации Стратегии.
- Обеспечение участия в управлении Управлением представителей министерств, муниципалитетов, гражданского общества, академического и бизнес-сектора.

#### 5.2. Роль муниципалитетов и региональных корпораций

- Укрепление потенциала муниципалитетов в сфере планирования, контрактинга, контроля и работы с населением.
- Развитие **региональных корпораций по обращению с отходами** там, где это оправдано экономически и территориально.
- Передача части полномочий по реализации конкретных мер (раздельный сбор, хабы, просвещение) на муниципальный и региональный уровни при сохранении общенациональных стандартов.

#### 5.3. EPR-операторы и частный сектор

- Чёткое определение ролей, обязанностей и ответственности операторов EPR, переработчиков, логистических компаний.
- Создание прозрачных правил **общественного контроля и отчётности** для EPR-систем.
- Поощрение инноваций и инвестиций бизнеса в область предотвращения отходов, переработки и циркулярных сервисов.

### 6. Финансирование и экономические инструменты

Для перехода к циркулярной системе требуется устойчивое и предсказуемое финансирование.

#### 6.1. Налог на захоронение и экологические платежи

- Постепенное повышение ставки **налога на захоронение** до уровня, создающего реальные стимулы к переработке и предотвращению отходов.

- Привязка части доходов от налога на захоронение к **Циркулярному фонду**, финансирующему инфраструктуру переработки, органики, хабов и просвещения.

## **6.2. РАУТ и тарифная политика**

- Внедрение систем **RAY-As-You-Throw (РАУТ)** в различных муниципальных моделях (по объёму, по частоте, по весу) там, где это реализуемо.
- Корректировка муниципальных тарифов за вывоз отходов с учётом объёма и качества раздельного сбора, а также социального статуса домохозяйств.

## **6.3. Расширенная ответственность производителя и депозитные системы**

- Расширение сферы действия и ставок **EPR-платежей** для финансирования сборных и перерабатывающих систем.
- Развитие и модернизация **депозитных систем** (включая тару, часть многоразовой упаковки и др.).

## **6.4. Циркулярный инвестиционный фонд**

- Создание целевого **Циркулярного фонда**, который:
  - инвестирует в инфраструктуру переработки и обработки органики;
  - поддерживает создание локальных хабов и инновационных проектов;
  - предоставляет гранты и льготные кредиты муниципалитетам и НКО.

## **7. Фазовый план реализации**

Стратегия предполагает поэтапную реализацию в три фазы.

### **Фаза 1: Подготовка и запуск реформы (первые 3–4 года)**

Основной фокус:

- принятие ключевых законодательных и регуляторных актов;
- создание национального органа и цифровой платформы;
- запуск пилотов по РАУТ, органике, хабам и фудшерингу;
- обновление национальной морфологии отходов.

### **Фаза 2: Масштабирование и закрепление практик (следующие 5–6 лет)**

Основной фокус:

- расширение раздельного сбора органики и других фракций;
- ввод в эксплуатацию основных инфраструктурных объектов;
- масштабирование сети циркулярных хабов;
- внедрение систем РАУТ в большем числе муниципалитетов.

### **Фаза 3: Углубление и адаптация (до 2035–2040 гг.)**

Основной фокус:

- достижение целевых ориентиров по КРІ в базовом и усиленном сценариях;
- корректировка инфраструктурных решений с учётом новых данных;
- интеграция политики в сфере отходов с климатической, социальной и экономической повесткой на новом уровне.

## **8. Мониторинг, цифровая платформа и публичная отчётность**

Реализация Стратегии опирается на систему мониторинга, основанную на:

- **10 ключевых национальных КРІ**, охватывающих образование отходов, переработку, захоронение, пищевые отходы, опасные отходы, циркулярные практики, выбросы ПГ и финансовую устойчивость системы;
- регулярных **исследованиях и замерах** (морфология, опросы домохозяйств, обновление GHG-оценок, аудит инфраструктуры);
- **национальной цифровой платформе данных**, обеспечивающей стандартизированную отчётность муниципалитетов и операторов и публичный онлайн-дашборд;
- **ежегодном публичном отчёте** по реализации Стратегии с анализом прогресса, отклонений и необходимых корректировок политики.

## **9. Риски и управление изменениями**

Стратегия признаёт наличие значимых рисков:

- политическая и социальная конфликтность вокруг размещения объектов;
- сопротивление со стороны отдельных экономических групп, выигрывающих от сохранения статус-кво;
- ограниченность земельных ресурсов и конкуренция за территорию;
- институциональная слабость отдельных муниципалитетов;
- возможные экономические кризисы и шоки.

Для управления рисками предусматриваются:

- прозрачные процедуры участия населения и заинтересованных сторон;
- механизмы компенсаций и поддержки территорий, несущих наибольшие нагрузки;
- программы усиления потенциала муниципалитетов;
- гибкий сценарный подход, позволяющий корректировать темпы внедрения отдельных мер.

## **10. Заключение**

Переход к циркулярной системе обращения с муниципальными отходами — это не только экологическая, но и социальная, экономическая и политическая задача.

Настоящая Стратегия предлагает реалистичный, но амбициозный путь, опирающийся на международный опыт, научные данные и локальный контекст Израиля.

Успех её реализации потребует:

- устойчивой политической воли;
- согласованных действий государственных органов, муниципалитетов, бизнеса и гражданского общества;
- готовности к поэтапной работе, корректировкам и учёту уроков по мере реализации.

Стратегия служит рамочным документом, задающим направление и основные ориентиры. Конкретные планы, программы и проекты, а также детальные технические решения, будут разрабатываться и обновляться в виде приложений и отраслевых документов, согласующихся с её целями и принципами.