

**Уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия  
Валерий Федорович Левин**

**МАТЕРИАЛЫ К ВЫСТУПЛЕНИЮ**

на заседании координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Приволжского, Северо-Кавказского и Южного федерального округов

«Права человека в сфере жилищно-коммунальных услуг: новый порядок обращения с твердыми коммунальными отходами»

по пункту второму повестки дня  
«Актуальные вопросы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»

25 апреля 2019 года  
Астрахань

## Уважаемые коллеги!

Мусорная проблема в России давно созрела. Весь мир давно перерабатывает мусор, который является бесценным вторсырьем, а в России мусороперерабатывающие и мусоросжигательные заводы не строились. Устраивать свалки позволяла территория страны.

После долгих лет обсуждения долгожданная мусорная реформа стартовала и в России. Ее цель - полностью изменить отношение к отходам как у тех, кто собирает и утилизирует мусор, так и у тех, кто его создает.

В настоящее время, в основном, во всех субъектах РФ<sup>1\*</sup>, в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», полностью сформирована нормативная правовая база для перехода на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО), определен исполнительный орган, полномочный реализовывать мероприятия в сфере обращения с ними (за иск. Самарской области), выбраны региональные операторы по обращению с ТКО, утвержден единый тариф на услугу регионального оператора, проводится работа по заключению договоров с собственниками ТКО, транспортировщиками и организациями, эксплуатирующими объекты по обработке и размещению отходов.

Переход на новую систему обращения с ТКО отложен в Республике Бурятия до 15.04.2019 (не утвержден единый тариф на услуги регионального оператора), в Хабаровском крае до 31.12.2019 (отсутствие необходимого количества полигонов по переработке ТКО; не определен размер платы за коммунальную услугу по сбору и выводу ТКО), в Саратовской области до 01.01.2020 (не определен размер платы за коммунальную услугу по сбору и выводу ТКО), в Приморском крае (в декабре 2018 г. МУПВ «Спецзавод № 1» лишено статуса регионального оператора; в апреле 2019 г. планируется объявить конкурс по отбору регионального оператора), в арктической северной зоне Республики Саха (Якутия) до 31.03.2019 (в связи с поздними сроками определения регионального оператора и заключения с ним соглашения), в северной зоне ХМНО до II квартал 2019 г. (территориальной схемой обращения с ТКО предусмотрен поэтапный переход), во Владимирской области (до 01.01.2019 не проведен конкурс по определению исполнителя на оказание услуг по транспортированию ТКО).

Территориальные схемы обращения с ТКО имеются во всех субъектах РФ<sup>2\*\*</sup>: отражают существующее состояние отрасли обращения с отходами, разработаны по группам отходов по объему их образования, опасности для окружающей среды, ресурсной ценности и сформированы по принципу отнесения нескольких муниципальных образований к одному отходоперерабатывающему кластеру. Зоной деятельности регионального оператора принята либо вся территория региона, либо

---

<sup>1</sup> Правительством Санкт-Петербурга принято решение о введении моратория на деятельность регионального оператора по обращению с ТКО на территории Санкт-Петербурга до 31.12.2019 на основании Федерального закона от 25.12.2018 № 483-ФЗ «О внесении изменения в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», которым предусмотрена норма, позволяющая до 01.01.2022 субъектам РФ – городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю не применять положения Федерального закона № 89-ФЗ.

<sup>2</sup> В некоторых субъектах РФ проводится корректировка территориальной схемы по дополнительному включению населенных пунктов, которые ранее не были включены.

региональный оператор закреплен за несколькими зонами. Во всех регионах в ближайшее время завершается или предполагается строительство современных мусоросортировочных комплексов.

Вместе с тем, в целях упорядочения процесса организации системы обращения с отходами и отражения полной и достоверной информации в территориальных схемах обращения с отходами целесообразно внесение изменений в Федеральный закон № 89-ФЗ, Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с ТКО, а также требования к составу и содержанию таких схем, утвержденные постановлением Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130, в части установления обязанности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, предоставлять в адрес органов исполнительной власти субъектов РФ достоверную информацию о пунктах приема, объектах, технологиях и мощностях по приему, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов в соответствии с п. 10 Правил № 1130 для включения указанной информации в состав территориальных схем. Кроме того, необходимо предусмотреть административную ответственность для указанных лиц за непредставление такой информации либо предоставление недостоверных данных.

В соответствии с поручениями глав субъектов РФ исполнительными органами, уполномоченными в сфере обращения с ТКО, проводится разъяснительная работа среди населения по возникающим вопросам, связанным с переходом на новую систему обращения с ТБО. По телефону граждан информируют центры региональных операторов, перечень которых любой может найти на соответствующем сайте. То есть, власть не уклоняется от неприятных вопросов, а настроена на диалог с населением. Такая работа приносит результаты. Если изначально большинство граждан относились настороженно, даже враждебно к новой реформе, то после проведенной масштабной разъяснительной работы градус волнения снижается.

Мониторинг действия Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части перехода на новую систему обращения с ТКО, осуществленный российскими уполномоченными по правам человека, выявил следующие проблемы:

1. Не обеспечены регламентация процедур по осуществлению государственного контроля за деятельностью регионального оператора по обращению с ТКО со стороны уполномоченных органов субъектов РФ и порядок взаимодействия с территориальными органами Росприроднадзора России при переходе на новую систему обращения с отходами.

В целях реализации региональных программ в сфере обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба, на выполнение которых требуются повышенные финансовые ресурсы, обусловленные суровыми природно-климатическими условиями и высокой ресурсоемкостью хозяйственной деятельности, на федеральном уровне отсутствуют специальные меры поддержки субъектов РФ, расположенных в Арктической зоне.

Законодательством предусмотрено предоставление субъектам РФ двух видов субсидий из федерального бюджета:

- за счет средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора (на выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации, которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора, а также для выполнения инженерных изысканий,

подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов обработки, утилизации отходов);  
- на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба.

Субъекты РФ могут претендовать на финансирование из федерального бюджета на общих основаниях. Созданные законодательные условия не учитывают специфики ведения деятельности в Арктических регионах, где высокая стоимость хозяйственной деятельности в суровых климатических условиях приводит к значительному удорожанию работ. В связи с этим регионы Арктической зоны РФ, находящиеся в заведомо худшей, с этой точки зрения, ситуации, могут получать поддержку наравне с субъектами средней полосы и юга России.

Поэтому, введение дополнительных коэффициентов позволит увеличить финансирование региональных программ в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде с учетом «северного удорожания», а также ведение критерия приоритетности реализации природоохранных проектов, направленных на ликвидацию негативного воздействия на окружающую среду накопленных отходов производства и потребления, а также на рекультивацию земельных участков, загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности, на территории субъектов Арктической зоны РФ, в частности внесение изменений в Приложение №№ 6 и 8 к государственной программе РФ «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326, и в постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999).

Недостаточное финансирование мероприятий по обустройству контейнерных площадок, приобретению контейнеров, а также на ликвидацию несанкционированных свалок, строительство объектов размещения переработки ТКО, особенно для северных, малонаселенных и труднодоступных территорий, требует дополнительного финансирования, в т.ч. путем внесения изменений в госпрограмму РФ «Охрана окружающей среды» в части включения данных мероприятий в перечень оснований для выделения федеральных средств на софинансирование расходных обязательств РФ.

Монополизация рынка обращения с ТКО региональным оператором при отсутствии у него заинтересованности по снижению издержек и единых по стране нормативов накопления ТКО может привести к несопоставимой плате граждан за предоставленную им коммунальную услугу по обращению с ТКО.

Кроме того, отсутствуют потенциальные региональные операторы, которое бы имели достаточный опыт деятельности и необходимую материально-техническую базу.

Отсутствие преференции при осуществлении закупок в отношении товаров, произведенных с использованием вторичных материальных ресурсов не согласуется с приоритетами государственной политики в области обращения с отходами их обработка и утилизация, в т.ч. отбору полезных фракций и максимальное их использование в хозяйственном обороте, предпочтительнее захоронения. При реализации товаров, получаемых из вторичного сырья (пластика, алюминиевых и жестяных банок, резины и др.), производитель таких товаров может столкнуться с проблемой рыночной конкуренции и не будет иметь преимуществ перед производителями товаров таких же видов, изготовленных с применением иных технологий, не основанных на переработке отходов. Предотвратить или изменить ситуации позволит дополнение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» нормой,

устанавливающей преференции при осуществлении закупок в отношении товаров, произведенных с использованием вторичных материальных ресурсов.

## **2. Обращение с ТКО.**

**2.1. Несоответствие требованиям законодательства имеющихся полигонов размещения ТКО при отсутствии достаточного количества современных полигонов размещения ТКО и мусороперерабатывающих заводов.**

На территории каждого муниципального образования существующие места складирования ТКО, образованы на основании решений, принятых до 1991 г., а также образованных «исторически». Такие объекты размещения отходов, как правило, не имеют проектной документации и не соответствуют действующему природоохранному и санитарно-эпидемиологическому законодательству. То есть, такие виды деятельности, как утилизация, обезвреживание ТКО в том понимании, которое определено Федеральным законом № 89-ФЗ, региональными операторами не осуществляется.

С 01.01.2019 вступил в силу Федеральный закон от 25.12.2018 № 483-ФЗ «О внесении изменений в ст. 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», которым предусмотрено, что в срок до 01.01.2023 объекты размещения ТКО, введенные в эксплуатацию до 01.01.2019 и не имеющие документации, предусмотренной законодательством РФ, могут быть использованы для размещения ТКО в соответствии с требованиями к таким объектам. Однако, в настоящее время отсутствует утвержденный порядок формирования перечня указанных объектов размещения ТКО. Исходя из требований, предусмотренных проектом приказа Минприроды России «О порядке формирования и изменения перечня объектов размещения ТКО, введенных в эксплуатацию до 01.01.2019 и не имеющих документации, предусмотренной законодательством РФ, на территории субъекта РФ, практическая легализация «исторически» сложившихся объектов размещения ТКО, расположенных на территории многих субъектов РФ, невозможна. Действующее законодательство предъявляет к полигонам для захоронения ТКО ряд требований, соблюдения которых удалось не всем субъектам РФ: такой полигон должен иметь гидроизоляцию из геоткани, систему отвода газов, пункты весового, химического и радиометрического контроля, пункт мойки автомобилей и другие инженерные сооружения, для чего необходимо технологическое оборудование. Захоронение предусматривает изоляцию отходов в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду. При этом обнародованные средствами массовой информации результаты проверок органов прокуратуры и Росприроднадзора России свидетельствуют скорее об угрозе загрязнения почвы, подземных вод и атмосферного воздуха, нежели о предотвращении загрязнения окружающей среды.

В связи с чем, требуется принятие упрощенного федерального порядка формирования и изменения перечня и порядка подготовки соответствующего заключения уполномоченного федерального органа.

В настоящее время исключение объектов размещения отходов из ГРОРО производится правовыми актами Росприроднадзора России в случае 1) получения Росприроднадзором в уведомительном порядке от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты размещения отходов, заявления о прекращении эксплуатации объекта размещения отходов; 2) вступления в законную силу в установленном порядке Постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.5 КоАП РФ, о предоставлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими объекты

размещения отходов, недостоверной информации об объекте размещения отходов, на основании которой данный объект был включен в ГРОРО.

Для обеспечения принятия региональными властями решения о закрытии того или иного объекта размещения ТКО следует расширить закрытый перечень оснований для исключения объектов размещения отходов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, из ГРОРО либо установить дополнительные основания для исключения объектов по обращению с ТКО из ГРОРО, в том числе в связи с их исключением из территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО, по заявлению собственника объекта или уполномоченного органа субъекта РФ.

## **2.2. Ликвидация несанкционированных свалок.**

Несанкционированные свалки мусора, не включенные в Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) располагаются на территории муниципальных образований, к полномочиям которых относится их содержание. Выявление несанкционированных свалок возможно в рамках муниципального земельного контроля; планирование затрат и включение их в проект местного бюджета – также полномочия органов местного самоуправления. В отсутствие денежных средств в местном бюджете несанкционированные свалки находятся в ненадлежащем состоянии. В случае выявления такой свалки объемом более 1 куб. м, региональный оператор уведомляет собственника земельного участка, на котором расположена свалка, и орган местного самоуправления. И если в течение 30 дней свалка не устраняется, региональный оператор ликвидирует ее самостоятельно с последующим взысканием в судебном порядке понесенных затрат. Однако, такая работа региональным оператором проводится не часто и не везде.

По информации Комитета Ивановской области по лесному хозяйству, имеется проблема, связанная с ликвидацией несанкционированных свалок на лесных участках. Так, в соответствии с Лесным кодексом РФ, лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ст. 8), полномочия собственника в отношении федерального имущества в области лесных отношений не относятся к полномочиям органов государственной власти РФ (ст. 81). Федеральным агентством лесного хозяйства письмом от 22.05.2017 № НК-09-27/6885 Комитету дано разъяснение о том, что ликвидация несанкционированных мест размещения ТКО в лесах не входит в компетенцию органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области лесных отношений, и соответственно не финансируется. В тоже время, в случае обнаружения мест несанкционированного размещения мусора на участках земель лесного фонда Комитетом принимаются меры по установлению виновного лица с целью применения к нему санкций в соответствии с действующим законодательством и очистки земель лесного фонда за счет нарушителя. Лесничествами по всем фактам обнаружения направляются заявления в органы полиции для проведения необходимых следственных мероприятий. В случае отсутствия виновного лица в образовании свалок, ответственность по ликвидации загрязнения в лесном фонде, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, ложится на собственника либо пользователя данной территории, то есть в данном случае на Комитет или арендатора лесных участков. Комитетом проводятся субботники по уборке мест захламления на территории лесного фонда, но они носят эпизодический характер, что не решает проблем размещения несанкционированных свалок в лесу.

Кроме того, действующим законодательством не урегулирован процесс ликвидации несанкционированных свалок ТКО на земельных участках, находящихся в

неразграниченной государственной собственности, а также на землях водного фонда, береговых полосах.

Как предложение, ликвидацией стихийных свалок должен заниматься региональный оператор за счет средств, собираемых с населения за вывоз ТКО, поскольку оплата вывоза ТКО региональному оператору населением производится по тарифу в полном объеме, а впоследствии уборка несанкционированных мест накопления ТКО проводится за счет бюджетных средств.

### **2.3. Вывоз ТКО региональными операторами.**

**2.3.1.** Стремительный переход на новую систему привел к возникновению перебоев с вывозом отходов в отдельных городах вследствие недостаточного количества техники для транспортировки отходов и малого количества контейнеров, обслуживающих МКД.

Отсутствие достаточного количества легитимных полигонов по переработке ТБО становятся причиной не введения с 01.01.2019 в регионах (Хабаровский край) новой системы обращения с ТКО, а отсутствие лицензий у эксплуатирующих организация – невозможности эксплуатации легитимных полигонов (Омская область).

**2.3.2.** Совокупность требований санитарных и градостроительных правил и норм в условиях существующей плотной городской застройки зачастую не позволяет организовать место накопления ТКО (контейнерную площадку), соответствующую законодательству (не более 5 контейнеров объемом 0,8 м<sup>3</sup> на площадке, расположенной на расстоянии не менее 20 м, но не более 100 м от домов). Это значительно затрудняет работу региональных операторов, управляющих компаний, администраций муниципальных образований, осуществляющих практическую работу с контейнерными площадками. Кроме того, установленные требования по ежедневной периодичности вывоза не учитывают суровые климатические условия, специфику, отдаленность и малонаселенность северных городов и сел. Вместе с тем, появившиеся новые технологии, оборудование и инвентарь для работы с ТКО позволяют обеспечить безопасные условия временного накопления ТКО с учетом требований к их раздельному сбору, а требования к местам и способам накопления и вывоза ТКО на территориях населенных пунктов, изложенные в санитарных и градостроительных правилах и нормах (СанПиН 42-128-4690-88. «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170), устарели.

В целях оптимизации деятельности региональных операторов по обращению с ТКО в субъектах РФ необходимо обеспечить актуализацию устаревших требований к местам и способам накопления и вывоза ТКО на территориях населенных пунктов, изложенных в санитарных и градостроительных правилах и нормах (СанПиН 42-128-4690-88. «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170).

В настоящее время не созданы условия для осуществления собственниками и пользователями помещений в многоквартирном доме раздельного накопления отходов. Раздельный сбор отходов на территории регионов практически не осуществляется. В целях создания таких условий депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым и Г.П. Хованской внесен проект федерального закона № 611260-7 «О внесении изменений Жилищный кодекс Российской Федерации», предусматривающий наделение общего собрания собственников помещений полномочием на принятие решения об организации раздельного сбора ТКО, прекращения организации накопления ТКО при помощи

мусоропровода, устанавливающий обязательства лиц, ответственных за содержание общего имущества, организовать такой сбор отходов, а также регулирующий иные вопросы по указанной теме. Данный законопроект в первом чтении будет рассматриваться Государственной Думой в ходе весенней сессии 2019 года.

**2.3.3.** В законодательных актах РФ отсутствует перечень лиц, ответственных за создание мест накопления ТКО, в случае, когда указанная обязанность не лежит на органах местного самоуправления. Указанное обстоятельство способствует возникновению спорных ситуаций в части разграничения зоны ответственности между хозяйствующими субъектами и не позволяет внести соответствующие изменения в нормативно правовые акты субъектов РФ, регулирующие вопросы обращения с ТКО, в том обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов.

В связи с чем, необходимо внесение изменений в Правила обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31.08.2018 № 1039.

**2.3.4.** В действующем законодательстве отсутствует определение (понятие) «мусороперегрузочная станция», которая является единственным способом оптимального построения логистической системы транспортирования ТКО в регионах, где имеется значительное плечо доставки отходов от мест накопления до объектов, обработки, обезвреживания, захоронения.

Необходимо внести изменения в ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ в части определения понятия и статуса «мусороперегрузочная станция» в системе обращения с ТКО, как объекта этой системы, а также в подзаконные акты, предусматривающие возможность:

- включения в инвестиционные программы операторов, региональных операторов по обращению с ТКО мероприятий по строительству «мусороперегрузочных станций»;
- учета инвестиционных расходов по их строительству региональных операторов по обращению с ТКО при установлении им тарифов.

**2.3.5.** Децентрализованный (безконтейнерный) способ накопления ТКО может применяться региональным оператором на территориях сложившейся застройки при невозможности обустройства места накопления и сбора ТКО или на период строительства, реконструкции и ремонта места накопления и сбора ТКО. Но именно такой способ особенно желателен для сельских или труднодоступных населенных пунктов. Бремя организации и содержания мест накопления и сбора ТКО при децентрализованном способе сбора, и территорий, прилегающих к месту погрузки ТКО, лежит на правообладателе земельного участка или органе местного самоуправления в случае отсутствия правообладателя земельного участка. В отсутствии договоренности о децентрализованном (безконтейнерном) способе накопления ТКО, как наиболее эффективном способе сбора ТКО, и использовании централизованного (контейнерного) способа вывоза ТКО, имеют место ситуации переполнения контейнеров отходами, которые загрязняют контейнерную площадку и территорию вокруг нее. Между тем, и децентрализованный (безконтейнерный) способ накопления ТКО в случаях нарушения графика сбора ТКО региональным оператором приводит к тому, что пакеты с отходами, выставленные на дорогу для последующей погрузки и транспортировки разрываются животными и птицами, а подбор рассыпанного содержимого в обязанности регионального оператора не входит.

**2.3.6.** Согласно федеральному законодательству «контейнерная площадка» - место (площадка) накопления ТКО, обустроенное в соответствии с требованиями

законодательства и предназначенное для размещения контейнеров и бункеров. При этом лица, которые обязаны приобретать контейнеры и бункеры для их установки в местах накопления ТКО (контейнерных площадках), законодательством РФ прямо не поименованы (не определены). Кроме этого, законодательством не определено понятие «содержание контейнерной площадки», что затрудняет исполнение полномочий ОМСУ по созданию и содержанию контейнерных площадок. Предлагаю определить перечень лиц, обязанных покупать контейнеры для накопления ТКО, а также определить понятие «содержание контейнерной площадки».

**2.3.7.** Определение ТКО в Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», как «твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, ИП и подобные по составу отходам, образованных в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами". Согласно данному определению речь идет об отходах, образованных в жилых помещениях (и им подобных). Согласно ФККО, утвержденному приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242, и разъяснениям от 16.12.2017 № АА-10-04-36/26733 к ТКО относятся все виды отходов «Отходы коммунальные твердые», а также другие отходы типа отходов «Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению» в случае, если в наименовании подтипа отходов или группы отходов указано, что отходы относятся к ТКО. Таким образом, согласно ФККО к ТКО кроме отходов, образующихся в жилых помещениях, относятся также отходы от уборки территорий городских и сельских поселений, растительные отходы, отходы, образующиеся при ликвидации свалок ТКО и иные виды отходов, образующиеся за пределами жилых помещений. То есть, имеет место несоответствие подзаконных нормативных актов формулировке, изложенной в федеральном законе.

Например, на контейнерных площадках для ТКО, вблизи них, в контейнеры или бункеры для ТКО и в отсеках для крупногабаритных отходов на контейнерных площадках, особенно в новых жилищных комплексах образуется массовое складирование отходов от строительства и ремонта (строительные отходы). При этом действующим законодательством не раскрыто понятие текущего ремонта жилого помещения и какие виды отходов при этом образуются, что приводит к ошибочному пониманию органами местного самоуправления, органами исполнительной власти региона, кто должен осуществлять вывоз строительных отходов, и почему это не должен делать региональный оператор по обращению с ТКО.

В повседневной жизни образуются и другие виды отходов, не относящиеся к ТКО, – вышедшие из употребления электрическое оборудование, компьютерная и бытовая техника, автомобильные покрышки, отработанные батарейки и другие. В условиях постоянно образующихся свалок отходов, систематического накопления совместно с ТКО опасных видов отходов возникает острая необходимость и целесообразность в установлении конкретных правил обращения с такими видами отходов, предусматривающих порядок действия на всех этапах обращения с ними, включая процедуры их отдельного накопления и передачу производителям, импортерам товаров в целях их дальнейшей утилизации.

Разработка правил обращения с отходами, образующимися от использования товаров, не относящихся к ТКО (отработанные батарейки, автомобильные покрышки,

масла, электрическое оборудование и др.), позволила бы установить нормативы утилизации названных отходов.

Таким образом, не все виды отходов, указанные в группе 7 31 000 00 00 0 «Отходы коммунальные твердые» Федерального классификационного каталога отходов, утвержденного Приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242, соответствует термину ТКО, определенному Федеральным законом от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В связи с этим возникают спорные ситуации по вопросу заключения договора между собственниками отходов и региональным оператором в рамках утвержденного тарифа на коммунальную услугу по обращению с ТКО, а также исполнения обязательства регионального оператора по организации ликвидации свалок.

**2.3.8.** На территории некоторых муниципальных образований, а также соседних с ними муниципальных образованиях, с которыми они непосредственно граничат и связаны транспортной сетью, полигоны захоронения ТКО имеют недостаточную мощность или вообще отсутствуют.

Например, Магаданская область на сегодняшний день не имеет мощностей для переработки и утилизации мусора. Из девяти действующих в регионе свалок только одна внесена в реестр ГРОРО, но и она не отвечает современным требованиям в полной мере. В 2018 г. стоимость строительства нового объекта составляла примерно 1 млрд руб., содержание также будет обходиться бюджету в значительную сумму. Причем эти траты бюджету никак не возместятся, у региональных операторов таких сумм не имеется, цена на услуги по вывозу отходов для населения станет очень значительной. Для Магаданской области с населением 140 тыс. человек такой вариант решения вопроса невозможен. Если даже предположить, что полигон будет построен, а действующие свалки закроются, расстояния перевозки мусора возрастут на порядок (вместо 3-5 км 300-400 км в сторону границы с Республикой Саха (Якутия)). Решение этой проблемы эксперты предлагают в организации отдельного сбора мусора и максимальной его переработки на месте либо вывозе в качестве сырья в регионы, имеющие мощности для его переработки.

Решение этой проблемы эксперты предлагают в организации отдельного сбора мусора и максимальной его переработки на месте либо вывозе в качестве сырья в регионы, имеющие мощности для его переработки. Практика показывает, что мусороперерабатывающие заводы часто не загружены на полную мощность и готовы закупать сырье. Пластиковые бутылки возят даже с Дальнего Востока на запад РФ для переработки, и это оказывается выгодно. Необходимо просчитать варианты переработки мусора на месте или найти покупателей за пределами регионов.

Производителям, импортерам товаров законодательством предоставлена возможность исполнять обязанность по утилизации отходов от использования товаров на территории РФ вне зависимости от того, в каком субъекте РФ осуществляется деятельность данных производителей, импортеров. Очевидно, что исполнение этой обязанности для них более привлекательно в густонаселенных, транспортнодоступных регионах России, а законодательная норма о расширенной ответственности производителя в малонаселенных и территориально удаленных субъектах РФ остается неисполненной. Законодательством не предусмотрена и обязанность производителей, импортеров по организации сбора таких отходов.

Например, в отсутствии в регионе хозяйствующих субъектов или их ассоциации (в основном это касается регионов Арктической зоны), имеющих технологическое оборудование по обеспечению нормативов утилизации отходов, а

также пункты для их бесплатного сбора, население, оплачивая заложенные в стоимость товаров расходы производителей, импортеров на выполнение нормативов утилизации, не имеет возможность бесплатно передавать такие отходы на утилизацию, в связи с чем зачастую вынуждено накапливать их совместно с ТКО или выбрасывать в окружающую среду, нарушая тем самым природоохранное законодательство. В отсутствие прямой обязанности производителей, импортеров по организации сети приема отходов, образующихся от использования товаров, в местах их реализации, существующая ситуация принципиально не изменится, а несанкционированное размещение данных отходов, в т.ч. совместно с ТКО, будет продолжаться.

Решение видится в установлении первоочередной обязанности для производителей, импортеров товаров по организации приема с последующей утилизацией отходов, образующихся от использования товаров, на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Арктической зоны.

У Ленинградской области в связи с тем, что, в соответствии с Федеральным законом №483-ФЗ, Санкт-Петербург, с территории которого на территорию области поступают на захоронение ТКО, как город федерального значения, воспользовался отсрочкой применения положений федерального законодательства о введении института регионального оператора, возникли проблемы по контролю за транспортированием отходов, образовавшихся в Санкт-Петербурге, из-за отсутствия обязанности у перевозчиков ТКО, осуществляющих деятельность на территории Санкт-Петербурга, интегрирования систем спутниковой навигации ГЛОНАСС в геоинформационную систему «Фонд пространственных данных Ленинградской области» и по соблюдению предусмотренной территориальной схемой потоков отходов, а также отсутствия заинтересованности организаций, осуществляющих управление МКД на территории Санкт-Петербурга и оплачивающих услуги транспортировщиков ТКО, в доставке отходов на лицензированные полигоны.

**2.3.9.** Отсутствует возможность контроля за мусоровывозящими организациями и предприятиями. Лицензирование в этой отрасли не может предотвратить появление множества «независимых» нелегальных транспортировщиков, заключающих договора с физическими лицами, управляющими компаниями и предприятиями и вывозящих отходы на нелегальные свалки;

**2.3.10.** В некоторых муниципальных образованиях жители выступили против строительства мусоросортировочных комплексов, размещения полигонов ТКО и площадок накопления ТКО.

В связи с этим возникает необходимость рассмотреть на федеральном уровне вопросы о строительстве межрегиональных объектов размещения отходов для государственных нужд и заключении межрегиональных соглашений.

**2.3.11.** Отсутствует контроль за межрегиональным трансграничным перемещением (между субъектами РФ) опасных отходов (ртутные лампы, шлаки металлургических производств, иловые осадки, нефтешламы, медицинские отходы).

**2.3.12.** В распоряжении региональных операторов имеется техника только большой грузоподъемности. В связи с чем, имеет место проблема затруднительного подъезда такой техники к частным домовладениям. Имеющая большой вес техника разрушает дороги, что также приводит к дополнительным финансовым затратам из городского бюджета на восстановление дорог частного сектора. Крупногабаритные отходы вывозятся с помощью ломовозов с манипуляторами. В местах, где отсутствуют бункеры, это приводит к нарушению почвенного покрова и образованию провалов.

Использование такого рода техники приводит к порче оборудования контейнерной площадки.

Предлагается, в частном секторе для сбора ТКО использовать специальные транспортные средства меньшей грузоподъемности, а в нормативных правовых актах закрепить положения об ответственности регионального оператора, определив, что региональный оператор самостоятельно устраняет разрушения, образуемые в процессе работы техники. Кроме того, сохранить дороги и подъездные пути к контейнерным площадкам позволит использования менее габаритной техники и строительство мусороперегрузочных станций.

#### **2.4. Тарифное регулирование.**

Тарифы по обращению с ТКО формировались исходя из расходов на транспортирование отходов, сортировку (обработку), захоронение ТКО, а также с учетом новых правил начисления НДС и платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» утверждение предельных тарифов в области обращения с ТКО и установление нормативов накопления ТКО отнесены к полномочиям субъектов РФ в области обращения с отходами, что определило разный размер тарифов.

В средствах массовой информации (данные аудиторско-консалтинговой сети Finexpertiza) отмечается, что тарифы на вывоз мусора в регионах отличаются почти в 26,6 раз: минимальный тариф установлен в городе Дагестанские огни — 93,48 руб. за 1 куб. м отходов, максимальный тариф — на Таймыре (Березовский район Красноярского края), где жители платят по 2487,85 руб. за 1 куб. м отходов. Отличаются и нормы накопления отходов на человека: в Дагестанских огнях норма составляет 2,14–2,5 куб. м в год на человека, а в Березовском районе — 0,84 куб. м в год.

Изучение вопроса по нормативам и тарифам в субъектах РФ показало, что система, связанная с их определением в сфере обращения с ТКО, не всегда является открытой и доступной для рядового потребителя. В связи с чем, необходимо обеспечить открытость и доступность информации об экономическом обосновании тарифов на коммунальную услугу и нормативы посредством опубликования в СМИ не только постановлений (решений) органов власти об утверждении (определении) тарифов (нормативов), но и информации об их экономическом обосновании. Открытость расчетных материалов тарифов и нормативов, как и любой информации о деятельности органов власти, обеспечение прозрачности при принятии законодательных нормативных правовых актов государственной власти в полной мере отвечают требованиям Федеральных законов от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ», а также Национальной стратегии противодействия коррупции.

Сокращение сроков вывоза отходов непосредственно от домовладений недопустимо. При этом, в соответствии с ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ, накоплением отходов является складирование отходов на срок не более чем 11 месяцев в целях их дальнейшей обработки, утилизации, обезвреживания, размещения. Поэтому в части оптимизации расходов регионального оператора по обращению с ТКО необходимо предусмотреть возможность более редкого вывоза ТКО от мест накопления ТКО на территориях с ограниченным периодом наличия сообщения до объектов размещения отходов. Для чего необходимо уточнение требований СанПиН 42-128-4690-88 к расстояниям мест перегрузки ТКО до жилых домов и других социально-значимых

объектов, расположенных на территории с ограниченным периодом наличия сообщения, а также изменения периодичности вывоза ТКО с таких мест.

Обязательность использования спутниковой системы ГЛОНАС на технике, задействованной при транспортировании ТКО, предусмотрена постановлением Правительства РФ от 25.08.2008 № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS», что не приемлемо для техники, задействованной при транспортировании ТКО в труднодоступных населенных пунктах с ограниченной транспортной доступностью.

В едином тарифе регионального оператора по обращению с ТКО не учтены расходы на приобретение пакетов для осуществления бесконтейнерного сбора ТКО, в связи с чем необходимо в Правилах регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484, Методических указаниях по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО, утвержденных Приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16, предусмотреть возможность включения в единый тариф регионального оператора по обращению с ТКО расходы на приобретение пакетов для осуществления бесконтейнерного сбора ТКО.

Согласно п. 4 Правил коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505, средняя плотность ТКО (необходима для расчета массы размещаемых на полигоне ТКО при отсутствии весов) определяется как отношение установленного годового норматива накопления в объемных показателях к годовому нормативу по массе. Должно быть наоборот: отношение массы к объему. Отсутствует методика расчета годового норматива накопления по массе и объему. Не указано, в каком документе должна быть установлена средняя плотность ТКО.

### **2.5. Оплата коммунальной услуги.**

До 01.01.2019 (во многих субъектах ранее), услуга по обращению с ТКО не подлежала государственному регулированию. Действующим законодательством органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право принятия решения об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО исходя из общей площади жилого помещения либо в расчете на количество проживающих.

После внесения изменений в ст. 154 ЖК РФ вместо жилищной услуги по сбору и вывозу ТКО, плата за которую входила в состав платы за содержание жилого помещения, появилась отдельная коммунальная услуга по обращению с ТКО, размер платы за которую будет рассчитываться по установленным тарифам и нормативам, и, согласно ЖК РФ, входит в оплату за коммунальные услуги, соответственно, составляющая платы за содержание жилого помещения будет уменьшена на сумму расходов на сбор и вывоз ТКО. Однако не все управляющие компании после начала оказания коммунальной услуги региональным оператором исключили стоимость услуги «Сбор и вывоз ТКО» из состава платы за содержание жилого помещения и квитанций на оплату жилищных услуг, что повлекло за собой появление «двойных квитанций».

Порядок расчета размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО, предоставленную потребителю в жилом помещении, определяется в соответствии с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», утвержденными постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354. Размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО определяется исходя из количества граждан, постоянно и временно проживающих в жилом помещении, на основании

нормативов накопления ТКО (пункт 148(30) Правил). Потребитель считается временно проживающим в жилом помещении, если он фактически проживает в этом жилом помещении более 5 дней подряд (пункт 148(34) Правил). При отсутствии постоянно и временно проживающих в жилом помещении граждан объем коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами рассчитывается с учетом количества собственников такого помещения (пункт 148(36) Правил).

Федеральным законом от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» определено, что при наличии заключенного соглашения между органом исполнительной власти субъекта РФ и региональным оператором по обращению с ТКО и утвержденного тарифа на услугу по обращению с ТКО на территории соответствующего субъекта РФ, но не позднее 01.01.2019 наступает обязанность по внесению платы за ком. услугу по обращению с ТКО.

При оплате данной коммунальной услуги граждане столкнулись с тем, что:

- квитанции пришли, а региональный оператор не приступил к предоставлению услуги;
- многие граждане, проживающие в сельской местности, услугой по вывозу ТБО фактически не пользуются: они не являются собственниками ТКО, поскольку их не образуют (отходы продуктов питания используются ими для корма домашних животных, бумага сжигается, одноразовые пакеты используются многократно). То есть, по мнению граждан, региональный оператор требует оплатить фактически не оказанную услугу<sup>3</sup>;
- ТКО вывозят несвоевременно;
- свободные контейнеры имеются не всегда, чаще переполненные; график вывоза мусора из частного сектора нарушается;
- в связи с отсутствием информации о количестве зарегистрированных граждан и собственников жилых помещений некорректно начисляется плата за коммунальную услугу по обращению с ТКО исходя из количества проживающих граждан;
- в платежных документах отсутствовала информации о льготах по оплате за сбор и вывоз ТКО;
- не определен порядок начисления платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО в случае, если у собственника несколько квартир или домов<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup> Право граждан не оплачивать не оказанные региональным оператором услуги подтверждается Законом РФ «О защите прав потребителей» (потребитель обязан оплатить только оказанные ему услуги) и п. 148 (1) Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных и жилых домах» (предоставление коммунальной услуги по обращению с ТКО потребителю осуществляется на основании возмездного договора. Договор, содержащий положения о предоставлении коммунальной услуги по обращению с ТКО, может быть заключен с исполнителем в письменной форме или путем совершения конклюдентных действий). Есть и другая точка зрения, согласно которой гражданам не требуется заключать договора в сфере обращения с ТКО, поскольку региональный оператор - это компания, которая выиграла конкурс на сбор, обработку и утилизацию мусора на вверенной ей территории. Договор на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным, а предложение о его заключении размещено на официальном сайте регионального оператора.

<sup>4</sup> Наличие нормы, предусматривающей начисление платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО при отсутствии постоянно и временно проживающих в жилом помещении граждан. В данном случае объем платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО рассчитывается исходя из количества собственников жилых помещений, что вызывает многочисленные негативные обращения владельцев таких помещений в связи с необходимостью оплаты услуги, которая фактически не оказывается. Актуальность данного вопроса обусловлена

- по своей сути, для населения как осуществлялись только работы по транспортированию ТКО и их хранению на специализированном полигоне, так ничего и не изменилось, за исключением того, что это теперь делают региональные операторы за значительно большую сумму;

- не согласны с оплатой за вывоз ТКО в многоквартирных домах с общей площади жилого помещения, а не с человека, потому как на в квартирах с одинаковым размером общей площади проживает разное количество человек, а оплата одинаковая. Граждане убеждены, что отходы возникают в результате жизнедеятельности человека и никак не могут зависеть от площади занимаемого ими жилья;

- невозможно оплатить услуги регионального оператора по вывозу ТКО через банк без комиссии.

Кроме того, в своих обращениях люди задают вопросы, что входит в инвестиционную составляющую, почему инвестиционная составляющая и транспортные расходы составляют более 50% утвержденного тарифа,

Законодательством предусмотрена обязанность регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами заключать договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО. При этом исполнение обязательств регионального оператора по обращению с ТКО ограничена положениями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Предлагается определить возможность получения региональным оператором по обращению с ТКО сведений об отходообразователях с учетом требований законодательства. Как вариант, решением данного вопроса может являться изменение законодательства о персональных данных с возможностью предоставлять коммунальным организациям актуальной информации органами регистрационного учета: ЗАГС, МВД.

Законодательством предусмотрена обязанность собственников ТКО заключать договоры с региональным оператором. При этом отсутствует ответственность за не заключение такого договора, что существенно затрудняет организацию работы регионального оператора и повышает его риски недополучения доходов по оплате оказываемых региональным оператором услуг. Предлагается определить ответственность для различных категорий отходообразователей за не заключение договора с региональным оператором.

## **2.6. Предоставление льгот отдельным категориям граждан.**

Для снижения тарифного давления на малообеспеченные слои населения Правительством Российской Федерации и правительствами субъектов РФ предприняты меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, которые реализуются путем предоставления льгот отдельным категориям граждан (участникам ВОВ, инвалидам, ветеранам труда и пр.), а также путем предоставления семьям с низким совокупным доходом субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (за

---

наличием значительного количества пустующего жилищного фонда, по которому в силу п. 148(36) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в МКД и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354, обязанность по оплате за коммунальную услугу по обращению с ТКО несут органы местного самоуправления. В связи с чем, имеется необходимость внесения соответствующих изменений в Правила, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354.

Как вариант, представляется целесообразным пересмотреть, возможно и исключить п. 148 (36) Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354. В случае принятия решения об исключении данной нормы для населения будет обеспечена объективность расчётов за оказываемую услугу, что также приведет к снижению риска появления протестных настроений.

искл. Новгородской и Пензенской области). Некоторые субъекты высказали мнение о снижении платы для жителей частных владений в сельской местности.