



Комитет Совета Федерации по
аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК №23 (622)

О реализации Федерального закона "Об отходах производства и потребления"

*(к «правительственному часу» в рамках 394-го
заседания Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 25 мая 2016 года)*

Настоящий аналитический вестник подготовлен к «правительственному часу» 394-го заседания Совета Федерации на тему «О реализации Федерального закона "Об отходах производства и потребления"» с участием Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского.

В него вошли материалы, посвященные реализации на федеральном и региональном уровнях законодательства, предусматривающего создание новой системы обращения с отходами, в частности, Федерального закона от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ, который существенно модернизировал базовый Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

Вестник открывается вступительным словом первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова. Статья Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского посвящена принимаемым мерам, которые позволят сформировать полноценную отрасль по переработке отходов, вовлечению их в хозяйственный оборот. Председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Г.А. Горбунов в своей статье обращается к теме перераспределения полномочий в области обращения с отходами между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В вестнике представлена также информация о проблемах и достижениях субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами, мнения экспертов и представителей научных и деловых кругов.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово первого заместителя Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова	4
Найти подходы к отходам	7
С.Е. Донской, Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации	
О модернизации системы управления отходами	13
Г.А. Горбунов, председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию	
О проблемах реализации законодательства об обращении с отходами производства и потребления в субъектах Российской Федерации	17
Я.И. Здоровец, главный консультант отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	
Материалы научно-методического семинара Аналитического управления на тему "О практике применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления"	29
И.В. Салтыкова, ведущий консультант аппарата Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию.....	29
В.Д. Астахов, начальник Управления по обращению с отходами Министерства экологии и природопользования Московской области	31
А.П. Пименов, генеральный директор компании "Энергия синтеза"	41
Н.Н. Буторина, ведущий научный сотрудник Института экологии человека и гигиены окружающей среды имени А.Н. Сысина Министерства здравоохранения Российской Федерации, кандидат биологических наук.....	42
С.М. Черненко, заместитель начальника отдела организации санитарного надзора по коммунальной гигиене и на транспорте Управления санитарного надзора Роспотребнадзора	47

В.С. Румак, руководитель Центра безопасности биосистем биологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор медицинских наук	52
И.Ю. Пикалов, директор ООО «Растрим» Государственной корпорации «Ростех».....	61
Г.А. Мисник, профессор кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук	
<i>Спорные вопросы правовой квалификации способов обращения с отходами: анализ судебной и административной практики</i>	<i>69</i>

**Вступительное слово
первого заместителя Председателя Совета Федерации
Н.В. Федорова**



Обеспечение экологической безопасности России является одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти. За последние годы значительно обновлена законодательная база в сфере охраны окружающей среды, в том числе в области обращения с отходами производства и потребления. Это создает предпосылки для оптимального решения назревших экологических проблем, развития промышленного производства на основе наилучших доступных технологий, построения эффективной отходоперерабатывающей индустрии.

Президентом Российской Федерации 2013 год был объявлен Годом охраны окружающей среды, а 2017 год станет в России Годом экологии. Решения главы государства продиктованы особой актуальностью задач, нацеленных на обеспечение экологического благополучия населения страны.

Создан организационный комитет по проведению в Российской Федерации Года экологии в 2017 году, подготовлен проект плана основных мероприятий, включающий немало интересных и значимых предложений. Аналогичные планы должны быть разработаны и приняты в субъектах Российской Федерации. Реализация намеченных мероприятий на федеральном и региональном уровнях призвана стать еще одним шагом в формировании нового экологического сознания.

На основе предложений Совета Федерации в проект плана включен пункт, касающийся мероприятий в рамках природоохранных социально-образовательных проектов «Эколята – Дошколята», «Эколята» и «Молодые защитники Природы». Ответственными исполнителями являются Росприроднадзор и Совет по сохранению природного наследия нации в Совете Федерации, учрежденный шестью комитетами палаты. Субъекты Российской Федерации проявляют большой интерес к названным проектам, нацеленным на экологическое просвещение и патриотическое воспитание подрастающего поколения. Так, в текущем году планируется привлечь к совместной работе порядка 50 регионов.

Кроме того, Совет Федерации является ответственным за проведение в мае 2017 года восьмого Невского международного экологического конгресса. Мероприятие традиционно проводится с 2008 года под эгидой Совета Федерации и Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Это авторитетная дискуссионная площадка для обсуждения вопросов повышения экологической эффективности экономик стран СНГ с участием представителей органов государственной власти, деловых кругов, образовательных и научно-исследовательских учреждений, общественности.

Особое внимание следует обратить на один из самых актуальных вопросов в области экологической безопасности – накопление отходов, связанное с ростом их образования, недостаточным объемом переработки и вовлечения в хозяйственный оборот. Государство активно взялось за решение проблемы: принята Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами, в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» внесены изменения, устанавливающие новую систему управления отходами.

В ходе «Прямой линии» 14 апреля 2016 года Президент Российской Федерации призвал Общероссийский народный фронт заняться сферой бытовых отходов, акцентировав важность проблем в данной области. Их решению в значительной мере должен способствовать принятый в декабре 2014 года Федеральный закон № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Благодаря данному закону должны появиться средства для финансирования государственных и региональных программ в области обращения с отходами путем введения экологического сбора. Кроме того, субъектам Российской Федерации от органов местного самоуправления передаются основные полномочия по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. Это будет способствовать эффективному решению вопросов утилизации твердых коммунальных отходов на региональном уровне.

Совет Федерации в рамках предоставленных ему конституционных полномочий осуществляет парламентский контроль за исполнением федерального законодательства в данной области. Так, 25 мая 2016 года на пленарном заседании в рамках «правительственного часа» планируется заслушать Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского по вопросу «О реализации Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Найти подходы к отходам

С.Е. Донской, Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации



На протяжении многих лет угрожающих масштабов достиг рост образования отходов производства и потребления в местах проживания значительной части населения

страны. Это происходит на фоне стагнации в сфере утилизации отходов, их переработки и повторного использования.

За последние четыре года приняты ключевые документы стратегического планирования: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации, а также три госпрограммы.

Эти документы определяют основные принципы современной природоохранной политики, устанавливают ключевые целевые показатели в решении сегодняшних экологических проблем и механизмы их достижения. В рамках данных стратегических документов принято более десяти федеральных законов и сто пятьдесят подзаконных актов, направленных на совершенствование системы экологического регулирования.

Один из главных документов – поправки в закон «Об отходах производства и потребления». Именно о проблемах отходов задавали вопросы российские граждане в ходе недавней «прямой линии» с Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным. Именно

несанкционированное размещение отходов, ставшее криминальным бизнесом с оборотом в десятки миллиардов рублей, сегодня больше всего беспокоит и раздражает людей.

Только в 2015 году на территории Российской Федерации выявлено всего 153 тысячи мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления (на суммарной площади 77 тысячи га). Нарушителям предъявлено ущербов на сумму почти миллиард рублей. Росприроднадзор и природоохранные органы субъектов Российской Федерации передали в суд 1 213 дел об административных правонарушениях.

В результате всего комплекса мероприятий на территории Российской Федерации ликвидировано 107 тысяч мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления (70 % от всего выявленных), на суммарной площади 60 тыс. га.

Принятые поправки в закон призваны решить эту проблему – сократить, а до 2030 года – исключить полностью загрязнение земель отходами в результате свалок и нелегальных полигонов.

Мы понимаем, что основная причина сложившейся ситуации – отсутствие экономических стимулов для создания современных предприятий по переработке мусора и слабый государственный экологический контроль.

Если промышленные отходы в среднем на 50 процентов вовлекаются во вторичное использование, то 90 процентов коммунальных отходов – а их ежегодно образуется более 70 миллионов тонн – направляется на полигоны для захоронения.

В связи с этим первоочередной задачей является организация замкнутых циклов обращения с отходами, развитие инфраструктуры по

их утилизации, сокращение объема отходов, направляемых на захоронение.

В реализацию поправок в 2015-2016 годах приняты решения, обеспечивающие ответственность производителя и импортера товара за утилизацию отходов, которые образуются в результате потребления товара.

Теперь производители и импортеры товаров вправе выбрать – утилизировать отходы самостоятельно или же платить экологический сбор. И хотя общий объем ежегодных поступлений от экологического сбора в государственный бюджет может составить до 6,5 млрд. рублей в 2017 году, главной целью этой меры является стимулирование переработки отходов самими предприятиями, создание новых перерабатывающих мощностей, нового экологического бизнеса в области утилизации.

По нашим оценкам, до 2020 года объем переработки отходов возрастет втрое.

Это, прежде всего, коснется тех видов отходов, которые, составляя в общем объеме ТКО основную долю, уже сегодня перерабатываются.

Именно поэтому в число товаров, обязательных для утилизации после утраты ими потребительских свойств, мы в первую очередь включили именно их – это бумага, картон, полимеры, стекло, текстиль, резина, черные и цветные металлы, элементы питания.

В отношении производства товаров и упаковки, после использования которых образуются отходы, представленные биоразлагаемыми материалами будут применяться меры экономического стимулирования. Среди них – налоговые льготы, льготы в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, а также привилегии при уплате экологического сбора.

С 2016 года основные функции по управлению потоками отходов переданы региональным властям, которые сами выбирают региональных операторов для обеспечения вывоза отходов из жилого сектора и направления их на специализированные объекты по обращению с отходами. Сейчас в целом ряде регионов власти уже сделали свой выбор, и операторы начинают работу.

Хотел бы отметить, что в принятых изменениях в законодательство появился новый вид коммунальной услуги – обращение с твердыми коммунальными отходами. Нововведение не только делает услугу прозрачной, но и позволит решить вопрос с организацией вывоза отходов из частного жилого сектора, что должно привести к снижению образования несанкционированных свалок.

Вовлечению отходов в оборот будут способствовать предусмотренные законом для регионов территориальные схемы. Схемы включают в себя всю цепочку данных об отходах: источнике их образования; количестве с разбивкой по видам и классам опасности, местах обработки, утилизации, обезвреживания, размещения.

Следующий шаг – обеспечение тотального контроля над исполнением предусмотренных схемами размещения отходов действиями региональных властей, региональных операторов. Очевидно, главную роль в этом должен сыграть Росприроднадзор. Вместе с тем необходимо сегодня активно использовать современные методы контроля – прежде всего, космический и авиационный мониторинг, а также привлекать общественные организации и граждан.

Считаю, что в оценку эффективности деятельности региональных властей помимо выполнения показателей социально-экономического развития территорий необходимо включить отдельно показатель выполнения требований региональных схем. Первые места в таком рейтинге должны заслужить главы регионов, обеспечивших очистку

территорий от свалок и нелегальных полигонов, незаконных мусоросжигательных заводов и других объектов, которые снижают качество жизни наших граждан.

Существенные изменения коснулись также и экономического блока вопросов обращения с отходами. С 1 января 2016 г. однозначно определено лицо, которое обязано вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, в том числе и при размещении твердых коммунальных отходов.

В связи с этим Минприроды России предлагает вернуть в бюджетное законодательство институт экологических фондов, где будут концентрироваться средства от экологических платежей, прежде всего, платы за негативное воздействие на окружающую среду. За счет этих средств, в том числе, будут финансироваться новые полигоны отходов и современные объекты их переработки.

Наряду с этим на законодательном уровне урегулированы вопросы, относящиеся к предмету государственной экологической экспертизы федерального уровня в отношении объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов. Определены объекты государственной экологической экспертизы федерального уровня. К таким объектам относятся предприятия-загрязнители первой категории, в частности, и полигоны отходов.

Это обеспечит не только снижение экологических рисков, но и возможность участия граждан в оценке полноты планируемых решений, безопасности территориального размещения объектов обращения с отходами, общественного контроля за строительством.

В общем объеме образующихся в России отходов львиную долю, 98%, составляют промышленные отходы, образующиеся в основном в результате деятельности по добыче и переработке сырья.

Именно поэтому принятым законом предусмотрено экономическое стимулирование при обращении с "промышленными отходами", путем введения в правоприменительную практику с 2020 г. понижающих коэффициентов к нормативам платы за размещение отходов. Этот механизм будет работать, если отходы образовались в процессе утилизации ранее накопленных или размещенных отходов или если произошло понижение класса опасности отходов в сторону менее опасного. Это обеспечит снижение затрат предприятий на 10% при обеспечении переработки промышленных отходов, рекультивации территорий.

Данные меры позволят в ближайшее время сформировать полноценную отрасль по переработке отходов, вовлечению их в хозяйственный оборот, а новые экономические инструменты позволят перейти к целостной экономической модели, обладающей мощным ресурсо- и энергосберегающим эффектом.

В частности, только в рамках Года экологии в 2017 года мы планируем создать в регионах 40 современных объектов производительностью свыше 50 млн. кубометров в год. Кроме того, мы намерены запустить переработку более 40% образующихся отходов I-IV классов опасности, рекультивировать 16 объектов на площади более 100 га, в том числе в Арктике, утилизировать более 7 тысяч тонн высоко опасных отходов.

О модернизации системы управления отходами

*Г.А. Горбунов, председатель
Комитета Совета Федерации по
аграрно-продовольственной
политике и природопользованию*



В Российской Федерации ежегодно образуется порядка 70 млн. тонн твердых коммунальных отходов, из которых перерабатывается не более 10%. Практически весь указанный объем в дальнейшем размещается на полигонах, санкционированных и несанкционированных свалках, под размещение которых выделяются новые земли. И это ситуация закономерная, поскольку Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» был принят почти 20 лет назад, в 1998 году и не был направлен на создание отходоперерабатывающей отрасли. Как следствие - система управления отходами в стране неэффективна, значительная часть деятельности в области обращения с отходами в России осуществляется в сфере «теневого бизнеса». По мнению экспертного сообщества основной причиной ухода субъектов из легального сектора «в тень» является несовершенство правового регулирования.

С принятием в декабре 2014 года Федерального закона № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской

Федерации» законодательная база в области обращения с отходами была усовершенствована.

В частности, с 1 января 2016 года вступили в действие нормы, касающиеся перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в области обращения с отходами; введения института регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами; и многое другое.

Так, обязанность по организации деятельности в области обращения с отходами в полном объеме ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Полномочия органов местного самоуправления сводятся к участию в организации указанной деятельности.

Вместе с тем для эффективного правоприменения необходимы качественные подзаконные акты. Для исполнения норм рассматриваемого закона требуется принятие 27 подзаконных актов. К настоящему времени принято немногим более половины нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, большинство из которых подготовлено Минприроды России. Принятые акты направлены, в основном, на реализацию производителями и импортерами товаров возложенной на них законом обязанности по утилизации отходов от использования товаров.

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в рамках протокольного поручения Совета Федерации ведет мониторинг подготовки данных актов.

На 394-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 25 мая 2016 года будет заслушан Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донской по вопросу «О реализации Федерального закона «Об отходах производства

и потребления». В ходе подготовки данного мероприятия Комитет запросил информацию у всех субъектов Российской Федерации. Предложения регионов были проанализированы и обобщены.

Оценка материалов, поступивших из субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что в регионах идет процесс по приведению норм регионального законодательства в соответствие с нормами Федерального закона № 458-ФЗ, осуществляется разработка региональных нормативных правовых актов.

Основным препятствием для своевременной реализации субъектами Российской Федерации норм Федерального закона № 458-ФЗ в части новых полномочий является отсутствие нормативных правовых актов, направленных на введение коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами и на исполнение регионами новых полномочий по обращению с твердыми коммунальными отходами. В первую очередь это относится к правилам обращения с твердыми коммунальными отходами; правилам коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов; основам ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами; правилам регулирования тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами и др.

Таким образом, решение вопроса создания эффективной отходоперерабатывающей отрасли напрямую зависит от скорейшего принятия всех нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона № 458-ФЗ.

Федеральным законом № 458-ФЗ также предусмотрена обязанность производителей, импортеров товаров самостоятельно или посредством уплаты экологического сбора обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров. Средства экологического сбора

в установленном порядке могут быть направлены на софинансирование региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами; покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов; подготовку проектной документации на строительство объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов и др.

Вместе с тем в настоящее время действует норматив утилизации в размере 0% для большинства групп товаров, за незначительным их исключением. В условиях, когда экологический сбор введен в отношении ограниченных групп товаров, а механизм предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора на данный момент не установлен, единственным источником финансирования создания отходоперерабатывающей отрасли (в том числе строительство объектов, используемых для сбора, транспортирования, обработки, утилизации и размещения отходов) являются бюджеты субъектов Российской Федерации.

В связи с этим становится актуальным вопрос о дополнительной проработке механизмов финансовой поддержки создания отходоперерабатывающей отрасли.

О проблемах реализации законодательства об обращении с отходами производства и потребления в субъектах Российской Федерации

Я.И. Здоровец, главный консультант отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

В конце 2014 года был принят Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 458-ФЗ), который серьезно модернизировал базовый Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Изменения были настолько фундаментальными, что потребовался значительный переходный период для создания новой системы обращения с отходами. Планировалось, что закон заработает с 2016 года, но в самом конце 2015 года Федеральным законом № 404-ФЗ¹ были внесены коррективы, сдвигающие сроки ряда мероприятий. На данный момент переходный период для организации деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) через институт региональных операторов определен не позднее 1 января 2017 года.

Важнейшими изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», стали:

¹ Федеральный закон от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- передача полномочий по организации обращения с ТКО на уровень субъектов Российской Федерации;
- введение института региональных операторов;
- запрет захоронения отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации;
- включение платы за обращение с ТКО в структуру платы за коммунальные услуги;
- введение мер экономического стимулирования для снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Для своевременного вступления в силу новых положений закона на федеральном уровне требовалось принять порядка 30 нормативно-правовых актов². Кроме того, во всех регионах нужно было разработать территориальные схемы обращения с отходами, в которые включаются документы территориального планирования, картографическая основа государственного кадастра недвижимости, публичные кадастровые карты, кадастровые карты территорий муниципальных образований, схемы, чертежи, топографо-геодезические подосновы, космо- и аэрофотосъемочные материалы территорий, сведения из нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, установленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, данные государственного статистического наблюдения, нормативы накопления ТКО.

Но эта работа началась с большим опозданием, поскольку, например, Постановление Правительства РФ № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» было

² Протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства РФ А.Г. Хлопонина от 09.04.2015 № АХ-П9-24пр утвержден план принятия в 2015 году 30 подзаконных НПА федерального уровня, направленных на реализации положений Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ.

принято только 16 марта 2016 года. Другие подзаконные акты федерального уровня также принимались со значительными задержками. Некоторые не приняты до сих пор³.

Совет Федерации с самого начала разработки изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» был полностью вовлечен в этот процесс. Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию разработал свою версию законопроекта. Вопросы обращения с отходами неоднократно обсуждались на Невском международном экологическом конгрессе еще до принятия Федерального закона № 458-ФЗ. После принятия данного закона и в преддверии VII Невского международного экологического конгресса, прошедшего весной 2015 года, Совет Федерации обратился к регионам с просьбой указать основные проблемы в сфере экологии. Практически все участники опроса указали проблемы обращения с отходами. Часто регионы отмечали, что они не могут начать работу по реализации Федерального закона № 458-ФЗ в связи с отсутствием федеральных подзаконных актов.

Через год, весной 2016 года, Совет Федерации вновь обратился к органам власти регионов с просьбой более подробно остановиться на проблемах и достижениях в сфере обращения с отходами. По состоянию на май 2016 года получено 85 материалов из 76 субъектов Российской Федерации. Практически все они содержат перечень проблем и предложений по их решению.

³ До сих пор отсутствуют нормативные правовые акты федерального уровня, на основе которых должны быть разработаны региональные нормативные правовые акты, устанавливающие правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением, содержание и порядок заключения соглашения с региональным оператором по обращению с ТКО, условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирование ТКО.

Основные проблемы субъектов Российской Федерации в связи с модернизацией законодательства

1. Основной блок проблем, выделяемый практически всеми субъектами Российской Федерации, - **неготовность федеральных нормативно-правовых актов**, на которые должны опираться регионы при разработке своих документов.

Отсутствие на федеральном уровне необходимой нормативной правовой базы существенно снижает возможности субъектов Российской Федерации использовать текущий год как переходный период для подготовки качественной региональной нормативной базы. В частности, законодательно не оформлены механизмы выбора регионального оператора по обращению с отходами. Между тем, региональному оператору в случае заключения с ним контракта также необходим значительный период для подготовки документации и материально-технической базы. На это, в частности, указывал директор ООО «Растрим» Государственной корпорации «Ростех» И.Ю. Пикалов, выступавший на заседании научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «О практике применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления» 22 апреля 2016 года⁴.

Отсутствие подзаконных актов **затрудняет работу регионов над территориальными схемами, что тормозит дальнейшие шаги по выстраиванию системы обращения с отходами**⁵.

Тем не менее, в ряде регионов разработка региональных нормативно-правовых актов и территориальных схем была начата уже в

⁴ См. стр. 60 данного вестника.

⁵ В связи с этим в ответах некоторых регионов указывалось: «в связи с отсутствием соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, указанных в ст. 5 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в 2015-2016 годах законодательные акты в сфере обращения с ТКО не принимались». Из материала Липецкой области.

2015 году. Так, в Республике Татарстан территориальная схема разработана в рамках государственного контракта от 05.12.2015 № 7694-ПР. По состоянию на апрель 2016 года проект территориальной схемы находился на согласовании в Управлении Росприроднадзора по Республике Татарстан. В срок до сентября 2016 года планируется выполнить дополнительный объем работ по детализации территориальной схемы и определению нормативов накопления ТКО на основе сезонных (весна, лето) инструментальных замеров с корректировкой итоговых значений нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Завершается разработка проекта постановления Кабинета Министров Республики Татарстан об утверждении порядка сбора ТКО (в том числе их отдельного сбора) на территории республики. В нескольких регионах разработка территориальных схем также завершена⁶, и сейчас они приводятся в соответствие с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» от 16 марта 2016 года⁷.

Учитывая сложности законодательного процесса, как на федеральном, так и на региональном уровне, в материалах ряда регионов предлагается отсрочить окончание переходного периода до 2018 года⁸.

3. Еще одна проблема, которая отмечена практически во всех присланных материалах, – неясность термина «участие» по

⁶ Например, в Красноярском крае проект территориальной схемы разработан в 2015 г. Проект размещен на официальном сайте. В апреле текущего года проект схемы будет направлен на общественные обсуждения, в мае 2016 года ожидается утверждение.

⁷ Постановление Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами».

⁸ В материале Иркутской области предлагается определить 2017 год как переходный период для вступления в силу положений Федерального закона № 458-ФЗ.

отношению к деятельности органов местного самоуправления в области обращения с отходами.

В материале Чеченской Республики отмечается, что отсутствие четкого определения понятия «участие» создает трудности при осуществлении государственного регионального экологического надзора в части определения лиц, ответственных за несанкционированные свалки и очаги твердых бытовых и ТКО на территории городских и сельских поселений.

В целях прояснения данного вопроса Государственный Совет Республики Коми в декабре 2015 года обратился в федеральные органы государственной власти. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии и Министерство природных ресурсов и экологии России предложили рассмотреть вопрос об определении участия органов местного самоуправления в области обращения с отходами в соответствии со ст. 81 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которой полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти региона в области обращения с отходами могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 12 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁹.

⁹ Этот порядок предусматривает, что региональными законами может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое перераспределение допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Законы субъекта РФ о перераспределении вступают в силу с начала очередного финансового года.

Кроме того, предусмотренный ст. 81 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ предусматривает перераспределение полномочий с муниципального на региональный уровень. В то же время, в соответствии с п. 6 ст. 26 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» полномочия органов государственной

Минстрой России дал другой ответ. Вопрос участия органов местного самоуправления отнесен к компетенции органов исполнительной власти регионов, которые и определяют степень такого участия в организации деятельности по обращению с ТКО.

Независимо от применения органами государственной власти регионов тех или иных способов привлечения органов местного самоуправления к решению вопросов в области обращения с отходами, все регионы отмечают **необходимость определить законодательно на федеральном уровне конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с ТКО.**

4. Многие регионы сталкиваются с проблемами финансирования или предвидят их в будущем. Так, в материале Кабардино-Балкарской Республики говорится, что территориальная схема и региональная программа по обращению с отходами должны быть разработаны и утверждены на средства республиканского бюджета. Но с финансированием возникают трудности. В дальнейшем отсутствие схемы не позволит определить регионального оператора по обращению с отходами и в полном объеме реализовать требования законодательства.

В материале Амурской области отмечается, что решение о наделении регионов полномочиями в области обращения с отходами принималось в одностороннем порядке. Перераспределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти регионов проведено формально и без обеспечения соответствующего финансирования. Данное

власти субъектов РФ по организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО могут быть переданы с регионального на муниципальный уровень путем принятия законов субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления указанными государственными полномочиями.

обстоятельство в условиях острого дефицита финансовых средств областного бюджета создает серьезные затруднения для выполнения Правительством Амурской области полномочий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», реализуемых до 2016 года федеральными органами исполнительной власти.

Другая часть проблем связана с тем, что Правительство России¹⁰ ввело мораторий в отношении неналоговых платежей предпринимателей и организаций и **установило норматив утилизации для всех категорий товаров в размере 0%**¹¹, за исключением аккумуляторных батарей, шин, бумаги, ламп накаливания, а также групп товаров, по которым уже осуществляется утилизация. При таком нормативе утилизации экологический сбор¹² с предпринимателей взиматься не будет. В результате **субъекты Российской Федерации лишаются одного из источников финансирования модернизации отрасли по обращению с отходами**¹³.

¹⁰ Протокол совещания от 1 июня 2015 года № ДМ-П13-48пр.

¹¹ Производители, импортеры товаров обязаны обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными Правительством Российской Федерации. Нормативы утилизации отходов от использования товаров утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № 2491-р. Минприроды России поручено пересматривать их раз в 3 года в соответствии с предложениями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и вносить в Правительство России предложения об их изменении. Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор.

¹² Средства, поступившие в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора, расходуются посредством реализации государственных программ Российской Федерации в форме предоставления субсидий регионам на софинансирование утвержденных региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами, на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров, на покрытие дефицита средств, поступающих в счет оплаты населением услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов.

¹³ Из материала Тульской области.

В материалах г. Санкт-Петербурга указывается, что другим источником финансовых проблем может стать **отсутствие у органов исполнительной власти регионов полномочий** по проверке правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты экологического сбора, а также обоснованности его исчисления. Такое положение создает угрозу недополучения бюджетами всех уровней средств от платы за размещение отходов и уплаты экологического сбора.

5. Серьезной проблемой для ряда регионов является регулирование вопросов **обращения с промышленными отходами**. В частности, в материале Нижегородской области отмечается, что кроме регулирования вопросов сбора, обработки, утилизации, транспортирования твердых коммунальных отходов не менее важно определить нормы обращения с промышленными отходами, которые являются более опасными для окружающей среды. Обращение с отдельными видами опасных промышленных отходов остается не урегулированным на федеральном уровне.

В Кемеровской области образуется до 50% всех отходов России, что связано с деятельностью угольных предприятий. В 2013 году 98% образовавшихся отходов приходилось на вскрышную породу, которая относится к V классу опасности. Вскрышная порода вовлекается угольными предприятиями во вторичное использование (для отсыпки технологических дорог на промышленных площадках угольных предприятий, дамб). Однако в Кузбассе ее скопилось уже более 10 млрд. тонн. Процесс накопления сопровождается изъятием плодородных земель под горные отвалы, пылением отвалов, горением террикоников, оседанием (обрушением) земной поверхности. Под влиянием ветровой эрозии локальное загрязнение становится региональным.

В материале, пришедшем в Совет Федерации из региона, предлагается для улучшения ситуации разработать нормативные правовые акты, запрещающие использование природных ресурсов при наличии техногенных заменителей. Например, обязать использовать золошлаковые отходы при строительстве автомобильных дорог.

6. Проблемой стала и следующая законодательная коллизия. В соответствии с пунктом 7 статьи 12 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» **запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО).** При этом **включение действующих объектов размещения отходов в ГРОРО в большинстве случаев практически невозможно**, так как такие объекты (представляющие собой свалки) образовывались в 60-90-ые годы зачастую без проектной документации и выделения земель, лишь на основе согласований и разрешений природоохранных органов и органов санитарного надзора.

Так, в Республике Хакасия на сегодняшний день в ГРОРО включено лишь четыре полигона ТКО¹⁴. Транспортная удаленность и ограниченная проектная мощность не позволяет использовать объекты, включенные в ГРОРО для обеспечения нужд муниципальных образований, где такие объекты отсутствуют, что способствует образованию несанкционированных свалок. Аналогичные проблемы отмечены и во многих других субъектах Российской Федерации.

В качестве решения этой проблемы предлагается рассмотреть возможности размещения отходов на объектах, не внесенных в ГРОРО, на период реализации мероприятий по созданию объектов, отвечающих установленным требованиям, при условии соблюдения технологии

¹⁴ Полигон ТКО города Сорска, полигон ТКО города Черногорска, полигон ТКО с. Аскиз, полигон ТКО с. Шира.

захоронения отходов (Республика Хакасия и Сахалинская область), либо упростить требования по включению действующих объектов размещения ТКО в ГРОРО с применением механизма временного включения таких объектов в ГРОРО при отсутствии иных экономически обоснованных вариантов размещения отходов (Республика Коми и Краснодарский край).

7. Проблема, которая также упоминается в ряде материалов – **двойная классификация отходов**. Различные подходы к определению классов опасности отходов, применяемые в рамках законодательства об отходах производства и потребления и законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, создают дополнительные административные барьеры для хозяйствующих субъектов при прохождении процедуры лицензирования деятельности в области обращения с отходами. В материале Кемеровской области предлагается ввести единую классификацию в области обращения отходов производства и потребления.

8. Ряд регионов отмечает необходимость **правового регулирования вопросов утилизации медицинских и биологических отходов**. Этот вопрос поднимается, например, в материалах Республики Татарстан, Кемеровской и Курской областей.

9. В материале Камчатского края отмечается, что решение вопроса по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с отходами усложняется **отсутствием типовых проектов мусороперерабатывающих предприятий, предусматривающих использование наилучших доступных технологий** и модульный характер сборки оборудования предприятия. Кроме того, в типовых проектах должна быть учтена разница в объемах переработки отходов как для городских, так и для отдаленных малочисленных поселковых муниципальных образований.

Наличие апробированных в различных климатических зонах России «типовых проектов» мусороперерабатывающих предприятий или полигонов отходов, позволит существенно сократить затраты региональных бюджетов на разработку проектной документации и уменьшить сроки строительства таких объектов.

10. Существуют также проблемы, специфичные для одного или двух регионов, например для городов федерального значения. Так, в материале г. Санкт-Петербурга предлагается дополнить ст. 13.3 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» **обязанностью субъектов Российской Федерации, граничащих с городами федерального значения, предусматривать в территориальных схемах (по согласованию с городами федерального значения) земельные участки, предназначенные под строительство объектов размещения отходов.**

Многие предложения регионов не вошли в данную статью, но все они проанализированы и будут использованы для совершенствования законодательства России в области обращения с отходами.

Материалы научно-методического семинара Аналитического управления на тему "О практике применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления"
(из стенограммы заседания)

И.В. Салтыкова, ведущий консультант аппарата Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию

Я бы хотела начать с маленькой исторической справки.

Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" был принят в 1998 году. Конечно же, за столько лет он морально устарел. И в декабре 2014 года был принят долгожданный закон № 458, который вносил, если не сказать революционные, но значительные изменения в законодательство об отходах производства и потребления. Работа над этим законом была очень сложная. В Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию была создана рабочая группа, где велась разработка альтернативного законопроекта.

Он был разработан. Но было принято решение на базе поправок Правительства развивать другой формат законопроекта. Наконец-то к общему удовлетворению закон был принят. Но поскольку количество изменений настолько огромно, то практическая реализация норм закона потребовала разработки 30 подзаконных актов.

Если раньше основные полномочия по обращению с отходами были на уровне муниципалитетов, то сейчас все основные полномочия переданы на уровень региона. Вводится институт регионального оператора. Деятельность по обращению с отходами из жилищной услуги

переходит в разряд коммунальных услуг. Вводится расширенная ответственность производителя.

Хотела бы рассказать, как идет подготовка подзаконных актов. Наш комитет в рамках протокольного поручения Совета Федерации осуществляет мониторинг подготовки этих актов.

Подготовку реализуют два министерства и одно ведомство. В Минприроды России находятся в разработке 14 актов. Но здесь нужно сказать, что 11 из них уже принято. Ситуация меняется в лучшую сторону. В основном, эти акты касаются реализации расширенной ответственности производителя. Но поскольку основные полномочия по обращению с отходами сейчас переданы на региональный уровень, реализация института регионального оператора всей этой деятельности требует принятия девяти подзаконных актов, которые регулируют деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами. И здесь ответственным исполнителем является Минстрой России. Здесь ситуация значительно хуже. Из девяти подзаконных актов на данный момент приняты только два.

Также вопросы ценообразования, тарифообразования для введения коммунальной услуги в области обращения с отходами возложены на ФАС. По информации ответственного исполнителя этой службы, я могу сказать следующее: один акт принят, три оставшихся акта находятся в достаточно высокой степени готовности (уже идут последние согласительные процедуры). Жаль, конечно, что здесь не присутствует представитель Минстроя России, потому что вопросов к данному министерству очень много.

25 мая состоится "правительственный час", где будет заслушана информация Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского о реализации норм закона "Об отходах производства и потребления". В комитете сейчас активно ведется

подготовка к проведению данного мероприятия. Комитет запросил у регионов (как у законодательных, так и у исполнительных органов власти) информацию о практической реализации норм закона "Об отходах производства и потребления". Идет очень большой отклик. Сейчас я анализирую все эти материалы и хочу сказать следующее.

Большие затруднения у регионов вызывает отсутствие финансирования этой деятельности. Ставка экологического сбора для большого количества групп товаров, как вы знаете, в этом году равна нулю. А часть средств экологического сбора через госпрограммы должна направляться на субсидирование программ регионов в области обращения с отходами и территориальные схемы. Когда мы встречаемся на мероприятиях, представители регионов говорят о том, что эта схема очень дорогая в разработке.

И, конечно же, отсутствие в течение длительного периода подзаконных актов, которые бы регулировали требования к территориальным схемам, тоже затягивало работу в регионах. Сейчас предложения регионов обобщаются и будут учтены в проекте постановления Совета Федерации по "правительственному часу".

***В.Д. Астахов, начальник
Управления по обращению с
отходами Министерства экологии
и природопользования Московской
области***

Я хотел бы немножко с другой стороны посмотреть на ту проблематику, которая сейчас стоит, потому что по поводу непринятия или несвоевременного принятия на федеральном уровне подзаконных актов уже много чего сказано. Уже вышли нормативы накопления, уже утверждено постановление Правительства о ценообразовании. Но еще есть достаточно большие проблемы, большие лакуны, в том числе

юридические, в этой сфере, неcodифицированные, которые не позволяют нам двигаться дальше.

Так как мы регион, наверное, самый большой в России, имеющий самые большие проблемы именно по твердым коммунальным отходам (по промышленным у нас лидирует Сибирь), то сталкиваемся прежде всего с необходимостью скорейшего развития отрасли. Потому что не секрет, что у нас все места размещения отходов (по всей России, если взять любой регион) образовывались примерно в 70–80-х годах прошлого века, практически все они уже исчерпали свои ресурсы. В Московской области, например, проектная мощность очень многих мест размещения отходов закончится примерно через три-четыре года. Сейчас достаточно серьезная ситуация, когда мы должны эту отрасль модернизировать достаточно быстро, и для этого мы сейчас выдвигаем новые проекты, подбираем земельные участки, огромная работа по этому поводу проведена.

Прежде всего, нам не хватает мест размещения отходов. Это новые полигоны, но к этим полигонам у нас будут предъявляться новые требования, то есть мы сейчас заявляем глубинную переработку не менее 50 процентов, обязательное решение вопроса с биологическими отходами, как правило, это компостирование, как наиболее дешевый способ. И в дальнейшем мы видим переход к средствам термического обезвреживания. Я знаю, что очень много вопросов по этому поводу, но мы видим все-таки с точки зрения глубинной переработки, с точки зрения полезного коэффициента в общем для отрасли это более-менее приемлемый вариант, учитывая современные средства очистки.

Если говорить про финансирование, деньги непосредственно должны идти на модернизацию отрасли. А мы сейчас столкнулись с тем, что нам необходимо либо строить новые площадки, либо модернизировать старые. При этом мы понимаем, что если мы заявляем

более-менее усредненные технологии, которые с одной стороны, позволят людям не чувствовать неприятного запаха, и с другой стороны, не будет вредных выбросов, какие идут с традиционных полигонов, за счет переработки органической фракции и сортировки, мы попадаем на то, что так или иначе новые объекты будут иметь тариф более высокий, по сравнению со старыми, потому что новые технологии требуют новых капитальных затрат более высокого уровня, соответственно, тарифы будут повышаться примерно в два-три раза от той цены, которая у нас сейчас стоит по старым полигонам. При этом у нас действует предельный индекс ограничителя, заявленный постановлением Правительства Российской Федерации № 400. И получается, что даже если мы такие объекты вводим, в дальнейшем их стоимость будет превышать этот предельный индекс ограничителя, и мы выпадающие доходы обязаны будем платить из бюджета субъекта Федерации. С такими проблемами столкнутся практически все регионы.

Эта проблема для нас сейчас очень актуальна. Пока 100-процентных вариантов по решению мы не видим.

Далее. У нас законодательством закреплена разработка территориальной схемы. Это очень важный документ. Мы приняли к нему еще и математическую модель, потому что считаем, что территориальная схема – это не просто закрепление текущей ситуации, это и перспективное развитие с указанием новых площадок переработки, и практически вся отрасль должна в ней находиться, учитывая перспективы развития.

Тем не менее хочу отметить, что сейчас в законодательстве не закреплена обязанность операторов по обращению с отходами заключать договоры с региональными операторами.

Что мы получаем? Что на основании разработанной территориальной схемы приходят региональные операторы или

несколько региональных операторов. Они тарифицируются в соответствии с законодательством. Комитет, условно, по ценам и тарифам субъекта устанавливает тариф. Региональный оператор обязан заключить договор с образователем отходов, но отсутствует обязанность оператора, то есть полигона, заключить договор с региональным оператором. Таким образом, самый важный последний объект, на который отходы должны прийти, выпадает из этой цепочки.

Еще также хотелось бы отметить, что сейчас разрабатывается региональная программа параллельно с территориальной схемой. После утверждения этой схемы, я надеюсь, мы в ближайшее время также утвердим региональную программу, а это документ стратегического планирования на 10–15 лет вперед.

Мы столкнулись также с тем, что отсутствует порядок согласования региональной программы, потому что в законодательстве утверждено, что мы должны согласовывать с федеральными органами. Пока нет понимания ни у кого, каким образом федеральные органы ее согласуют. Мы общаемся с Минстроем, с Минприроды и с Росприроднадзором. Окончательно эти вопросы, к сожалению, не урегулированы. Видимо, в рабочем порядке будем их решать.

У нас запланирован переход на термическое обезвреживание, как наиболее безопасный механизм. Продвигать данную сферу не позволяет отсутствие механизма поддержки на оптовом рынке электроэнергии.

Без утверждения подзаконных актов, нормативов мы не сможем построить новую отрасль. Мы сможем сейчас внедрить новые объекты с новыми требованиями, но мы должны понимать, что это все равно полигоны. Пусть даже глубина переработки хорошая, пусть там будут решены вопросы с органикой, тем не менее, это просто место размещения отходов. Это не место, в которое отходы придут и будут

перерабатываться довольно глубоко для того, чтобы мы потом не задумывались о безопасности того, что выходит из этого объекта.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА¹⁵

Скажите, пожалуйста, Вы большое внимание уделяете перспективам поступления экологического сбора. Насколько Вы действительно считаете, что без поступления этого сбора сделать ничего невозможно будет?

Объясню. С учетом механизма отчетности и декларации сбор будет поступать только в 2018 году, и то если он будет вообще уплачиваться. Напомню, у нас экологический сбор все-таки не является механизмом пополнения бюджета, а это мотивация к тому, чтобы производители сами утилизировали. Поэтому насколько Вы считаете перспективно и без получения этих средств навести порядок, о котором Вы говорите?

ОТВЕТ

Мы считаем, что у нас нет другого выхода, кроме как устраивать новые объекты.

При этом пока нет механизма, каким образом выделяются деньги из федерального бюджета в регионы по экологическому сбору, даже если он заработает. Для нас важно, что основное целеполагание экологического сбора – это строительство и модернизация объектов обращения с отходами. Мы так или иначе эти объекты будем строить, просто мы должны понимать, что мы опять-таки попадаем на достаточно высокие тарифы, что перекладывается на плечи населения и в какой-то части на бюджет субъекта.

¹⁵Ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА

Да, все правильно Вы говорите, но напомним: в законе установлен приоритет, что если эти деньги будут к вам поступать в бюджет через ваши региональные программы, то в первую очередь на задачи, связанные с утилизацией. То есть, те целевые показатели, которые вы установите в региональной программе, в первую очередь должны будете их направлять на эти цели. И, наверное, в этой части и будет момент согласования с Росприроднадзором, о котором Вы говорите, которого действительно нет.

Такой вопрос. Штрафы по возмещению по искам и плата за негативное воздействие, которые сейчас поступают в бюджет Московской области... Есть ли у Вас информация, в каком объеме они целевым образом расходуются на охрану окружающей среды?

ОТВЕТ

Платежи, которые должны перераспределяться, на наш взгляд, первично идут на рекультивацию объектов. Но их не хватает даже на рекультивацию. Средняя стоимость рекультивации среднего полигона (20 гектаров) – это примерно от 600 до 800 млн. рублей. Это достаточно серьезная сумма. Если мы хотя бы часть из этой суммы сможем аккумулировать в бюджете и направить целевым способом, будет легче.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА

Мы смотрим аналитические материалы: все субъекты говорят о необходимости целевого расходования. И возникает вопрос, можно ли сейчас субъекту самостоятельно вычленивать эти платежи (природоохранные, которые поступают в их бюджет) и направить целевым образом, либо нужно вносить изменения в федеральное законодательство, устанавливая какой-то особый порядок.

ОТВЕТ

Этот вопрос мы прорабатывали три недели назад. Я думаю, что когда какая-то финальная стадия будет, уже более конкретно я смогу рассказать об этом.

ВОПРОС

Как я понял, Вы в основном занимаетесь уже утилизацией отходов. А стратегическое направление, предотвращение создания отходов, внедрение наилучших доступных технологий (НДТ) рассматривается в территориальной схеме?

ОТВЕТ

Рассматривается. Все более-менее интересные проекты, которые к нам поступают, проходят через экспертный совет. Те, которые получают положительное заключение (в экспертный совет Министерства экологии вошли достаточно серьезные эксперты), пытаемся продвигать в рабочем порядке.

Что касается НДТ. Считаю, что федеральные наиболее доступные технологии в сфере обращения с отходами, включенные в справочники, достаточно старые. Насколько я помню, там крепление идет колосниковой решеткой и так далее. Мы сейчас будем двигаться по пути установления региональных справочников НДТ. Чтобы проект был включен в региональный справочник наиболее доступных технологий, необходимо провести его экологическую экспертизу. Если проект экологически безопасен и финансово реализуем, попадание в региональные наилучшие доступные технологии позволяет его более быстро масштабировать. Уже сейчас мы можем вести региональный справочник, но для этого нам нужно создать экспертный совет, подкрепленный определенными полномочиями.

Не все проекты готовы на федеральный уровень выходить. Например, по биологическим отходам разрабатывается достаточно

неплохая технология, с нашей точки зрения, которая финансово может стать очень релевантной в будущем: по сравнению с западными аналогами примерно в три раза дешевле. Мы понимаем, что его реализация возможна только в условиях Центрального федерального округа, Северо-Западного федерального округа. Тогда зачем проходить федеральную экспертизу, если проект нацелен только на несколько регионов?

ВОПРОС

Примерно известна скорость накопления отходов благодаря жизнедеятельности Москвы и области. На сколько лет вы примерно оцениваете емкость Московской области? Там же еще территориальные требования какие-то. На сколько лет хватит?

ОТВЕТ

Места очень ограничены. Из 600 участков сейчас реально выходит шесть-семь под устройство новых мест размещения отходов. При этом, если мы начинаем работать сейчас, они все равно не перекрывают расчетный дефицит того, что есть. То есть мы понимаем, что то, что сейчас идет на полигоны, идет с превышением проектной мощности.

Если даже новые проекты мы запустим в течение ближайшего года-двух, они перекроют примерно от 1 до 1,5 млн. тонн отходов в год. Этого тоже будет недостаточно уже через несколько лет с учетом закрытия уже отживших мест размещения.

Поэтому одна из перспектив – это термическое обезвреживание.

ВОПРОС

Вы говорите, что новые полигоны требуют денег, нужно повышать тариф. Это, значит, нагрузка опять-таки на население.

М.б. включать экологические платежи в стоимость бутылок и так далее. Это тоже нагрузка на население. А рассматривают у Вас в ведомстве или в правительстве Московской области варианты

коммерциализации рециклинга? Это же доходная деятельность, которая хотя бы могла бы частично покрыть расходы.

ОТВЕТ

В рамках текущего законодательства утилизация и вообще общий рециклинг – это скорее деятельность коммерческая. По той парадигме, которая сейчас заложена, региональный оператор в принципе является частью этой общей цепочки, если мы, например, вводим отдельный сбор. Мы так или иначе к нему придем в зависимости от регионов со своими спецификами.

В принципе стимулировать утилизацию отходов (как человек, который когда-то ей занимался) можно двумя способами: либо определенными финансовыми мерами (уменьшение налогов, субсидирование и так далее), либо созданием достаточного количества вторичных ресурсов нужного качества, для того чтобы эта сфера дальше развивалась. Мы сейчас идем скорее по второму пути. Сейчас будет обсуждаться законопроект, который мы разработали. То есть через региональную программу мы можем влиять, предусматривая определенные льготы, в том числе налоговые, предоставление земельных участков, уменьшение налоговой нагрузки. Но какого-то обширного аппарата для стимулирования сейчас у нас все-таки нет.

ВОПРОС

Одна из последних фраз была связана со стимулированием отдельного сбора мусора. Подскажите, пожалуйста, Вы же тоже, наверное, как и мы, изучаете региональный опыт. Может быть, в каких-то регионах именно это направление развивается удачно? Белгородская область? Может быть, еще какие-то области центрального региона?

ОТВЕТ

На сегодняшний день мы не можем сказать, что в каком-то отдельном субъекте есть полностью сформировавшаяся система

раздельного сбора. Она сформировалась в отдельных муниципальных образованиях различных регионов. Например, самый лучший опыт по Московской области – это Мытищи, у которых есть полный цикл. Начали они это восемь лет назад. Сейчас они отбирают во вторичный бак около 15 процентов вторичных отходов. Практически везде стоят контейнеры для опасных отходов, которые обязательно должны идти в утилизацию. Они перерабатывают все шины, которые образуются в их районе. Достаточно интересный продукт. У них, кстати, очень хороший полигон с сортировкой. Они сейчас перерабатывают порядка 20–25 процентов "вторички", которую можно достать из отходов.

В настоящее время проект нормативного правового акта, подготовленного нами, предложен для обсуждения общественности и бизнесу. Получено большое количество отзывов, причем диаметрально противоположных, потому что пересекаются интересы – с одной стороны, это перевозчики, которые раньше этим занимались профессионально, с другой стороны, планируемый региональный оператор. Если посмотреть парадигму распределения по территории: то, что отобрано во вторичном, должно переходить к нему, дальше он должен управлять: либо направлять на утилизацию, либо сам каким-то образом утилизировать. В любом случае, собственность эта должна переходить, для того чтобы дальше управлять этими отходами, которые приходят уже в сырье.

Этот вопрос очень непростой. Сейчас приходит огромное количество обращений по поводу раздельного сбора. Президент об этом вкратце сказал на последней "линии", и мы в течение недели получили порядка 250 обращений с требованием срочного его введения. Срочно ввести его мы не можем, потому что все-таки мы должны найти компромисс – с одной стороны, между коммерческой составляющей, с другой стороны, между составляющей, которая касается

переработчиков сырья, и, с третьей стороны, все-таки перевозчики у нас пока еще важные участники рынка, так или иначе на их мнение мы должны ориентироваться. Перевозчики являются участниками рынка. Сейчас крупные транспортные компании занимаются сортировкой на своих сортировочно-перегрузочных станциях. То есть возникает конкуренция: либо мусор в сортировку, либо у контейнера. Этот вопрос можно частично урегулировать через территориальную сферу.

А население уже психологически готово к разделению. И различные акции это подтверждают. Мы понимаем, что по опыту внедрения в других странах это потребует смены поколения. Но тем не менее хотя бы на два бака сейчас разделять уже реально, с постепенным повышением процента.

А.П. Пименов, генеральный директор компании "Энергия синтеза"

Мы занимаемся переработкой отходов. Готовим для Щелковского района иловые осадки. Я хочу отметить такой момент. Сейчас у нас идет направленность по разделению мусора. Но в Европе от этого отказываются. Не получится ли такая ситуация, что мы сейчас опять зайдем в тупик, по их следам? Потому что в Смоленске ставят установки. Сегодня появляются новые технологии, например, компания "Альтер Энерджи" уже ставит завод плазменной газификации. И уже не нужно никакой сортировки мусора.

Там стоит шредер, и вы можете перерабатывать сразу весь объем. Завод, который сегодня поставлен в Англии в Тайзли, перерабатывает 1 тыс. тонн в сутки, вырабатывает в год 50 мегаватт электрической энергии и при этом 11 мегаватт тратит на собственное содержание, поддержку плазматрона. Значит 39 мегаватт энергии, которая

высвобождается для рынка. Поэтому сегодня основной вопрос – как быть с этой электроэнергией, которую оптовики не берут.

Пример Казахстана, Астана, мы с ними тоже работаем. Они установили тариф для своего мусора 15 центов за киловатт. Всё, экономика сразу начинает работать. Населению это тоже выгодно.

И еще я добавлю. Уже в Индии и в Китае начинают налаживать производство этой технологии. Они предложили эту технологию перенести на российскую площадку. Каждый год прибавляется 500 килограммов мусора от каждого сидящего здесь за столом. А мы совещаемся, мы думаем.

Н.Н. Буторина, ведущий научный сотрудник Института экологии человека и гигиены окружающей среды имени А.Н. Сысина Министерства здравоохранения Российской Федерации, кандидат биологических наук

Долевой вклад в нарушение состояния здоровья населения от экологии анализируется на протяжении длительного времени многими авторами, и диапазон достаточно широкий: разброс от 10 до 50 процентов. Но уже многие ученые считают, что из-за прогрессирующего экологического кризиса и низкого уровня материального обеспечения лечебных учреждений в дальнейшем вклад экологической составляющей будет только возрастать до 60 и более процентов в отличие от широко известной формулы ВОЗ, где вклад экологии составляет только 25 процентов.

Поскольку образ жизни зависит от осознания индивидуумом и обществом важности этого фактора и возможности личного участия в формировании своего здоровья, то загрязненная окружающая среда является принудительной ситуацией. Это обстоятельство как раз и

определяет государственный характер необходимости проведения мероприятий по созданию благоприятной окружающей среды.

В настоящее время в мире не существует какой-то единой научно обоснованной системы методов и критериев, направленной на оценку классов опасности отходов. Ключевым отличием классификации отходов в Европе и России является то, что в Европе отсутствует методология деления отходов на классы опасности. А для обозначения опасности используются перечни опасных отходов, например, Базельская конвенция.

Большинство стран СНГ также отходы делят на классы опасности. В основном на четыре класса опасности. Исключение составляют Казахстан и Россия, где пять классов опасности.

Хочу напомнить, что первое ранжирование отходов по классам опасности было представлено в документах Министерства здравоохранения СССР. В 1984–1987 годах приняты документы по определению класса токсичности промышленных отходов, и в основу было положено использование гигиенических нормативов как наиболее значимых при оценке возможного вредного влияния.

В настоящее время в России определение классов опасности по степени воздействия на среду обитания и здоровье человека и по степени негативного воздействия на окружающую среду осуществляется в соответствии с санитарными правилами, а также (в соответствии с приказом Минприроды России) по степени опасности негативного воздействия на окружающую среду.

Критериями отнесения отходов к каким-либо классам опасности являются степень опасности отходов для окружающей среды и также кратность разведения водной вытяжки, при которой вредное воздействие на гидробионты отсутствует.

Таким образом, критерии МПР¹⁶ не предназначены и не могут обеспечить защиту здоровья человека. Противоречие здесь заключается еще и в том, что документ содержит ряд гигиенических нормативов, относящихся к сфере санитарного законодательства. Так, в приложении 2 из 19 первичных показателей только два имеют отношение к охране природы, и то только водных объектов, остальные требуют компетенции гигиенистов и санитарных токсикологов.

В России во всех областях санитарной токсикологии и гигиены, а также при обосновании ПДК для рыбохозяйственных водоемов, используются четыре класса опасности веществ. В общем-то, критерии МПР направлены на сокращение объема работ при расчетном методе отнесения отходов к классу опасности. Есть такие термины, как "вещества, встречающиеся в живой природе", "соединения природного происхождения", при отсутствии критерия выбора этих веществ и утвержденного перечня.

Также в критериях отсутствует само понятие оценки веществ, обладающих канцерогенными свойствами, в то время как в санитарных правилах при наличии в составе отходов веществ с доказанной для человека канцерогенностью остальные показатели могут даже не учитываться.

Экспериментальный метод позволяет определить класс опасности как единого целого идентифицированных и неидентифицированных веществ с учетом их комбинированного действия и продуктов трансформации на здоровье.

В санитарных правилах рекомендован целый комплекс экспериментальных методов, в то время как в критериях МПР

¹⁶ Критерии утверждены Приказом Минприроды России от 04.12.2014 № 536 "Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду"

достаточно проведения исследования всего-навсего на двух видах гидробионтов.

В фундаментальных работах Г.Н. Красовский пришел к выводу о том, что ни один из используемых в биотестировании объектов не имеет достаточной общности с человеком в морфофункциональных структурах и метаболических системах.

Критерии оценки опасности, кратности разведения вытяжки являются недостаточными для экспериментальной оценки опасности отходов для человека и млекопитающих.

Таким образом, критерии МПР не могут рассматриваться как единственный документ по определению класса опасности отходов, и, очевидно, назрела необходимость создания единого документа по определению класса опасности отходов, обеспечивающего безопасные условия жизни и человека, и охраны природной среды независимо от ведомства, на которое будут возложены обязанности по установлению классов опасности. Потому уже в системе "Консультант-Плюс" можно встретить такие определения: "ООО обратилось в Верховный Суд с заявлением о признании санитарных правил недействующими полностью со дня их принятия, кассационная коллегия установила, что санитарные правила были приняты (это только очень маленькая выдержка) Главным государственным санитарным врачом в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые положения указанного акта не противоречат действующему законодательству и не нарушают прав заявителя, требования правил являются обязательными для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, занимающихся обращением с отходами производства и потреблением". Благодарю за внимание.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА

Для чего вообще нужен класс опасности? Какой эффект мы должны получить от того, что всех природопользователей обязываем посчитать, сообщать об этом?

С точки зрения природоохранного законодательства единственное использование этого класса – когда мы рассчитываем плату. То есть, у нас есть класс опасности, есть объем и мы получаем то, сколько денег должен получить бюджет.

ОТВЕТ

На одних полигонах можно размещать отходы третьего и четвертого класса опасности (я сейчас говорю про санитарные правила), на других полигонах (для опасных отходов) - первого, второго. К сожалению, существует очень большой скачок между ценой за размещение отходов искусственно введенного пятого класса опасности и четвертого класса опасности, поэтому природопользователи стараются "попасть" в пятый класс опасности.

Еще проблема состоит в том, насколько достоверны сведения о классе опасности? Как вы можете оценить технологию? Нужна аккредитация лабораторий.

Д.В. АСТАХОВ

Может быть установить на биологические отходы, ветеринарные отходы, отходы лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) обязательную утилизацию либо обезвреживание?

ОТВЕТ

Уже вышли вторые санитарные правила по медицинским отходам. Сейчас никто не даст написать очень жесткие правила. Потому что большинство наших ЛПУ не могут себе позволить. Хотя практически один из самых первых пунктов санитарных правил по обращению с медицинскими отходами гласит (это был революционный пункт

фактически), что только после обеззараживания и приведения отхода в неузнаваемый вид (например, измельчение или спекание) их можно направить в потоке ТБО.

Опять же, для чего нужна классификация? Тогда нужен и полигон для отходов ЛПУ.

С.М. Черненко, заместитель
начальника отдела организации
санитарного надзора по
коммунальной гигиене и на
транспорте Управления
санитарного надзора
Роспотребнадзора

В соответствии с действующим законодательством, в частности федеральным законом № 52-ФЗ¹⁷, определено, что система обращения с отходами, в том числе и классификация отходов, должна предусматривать требования к оценке их опасности не только с экологической точки зрения, но и с точки зрения вреда для здоровья населения.

Поэтому если рассматривать класс опасности как интегральный показатель, который характеризует степень опасности отходов, в том числе для здоровья человека, и используемое в этих целях построение эффективной системы госрегулирования обращения с отходами, то видится санитарная классификация как неотъемлемая часть общей классификации.

В соответствии с оценкой регулирующего воздействия на санитарные документы, санитарно-эпидемиологические требования к классификации, к системе обращения с отходами, Роспотребнадзор в настоящее время продолжает вести работу по внесению изменений в санитарное законодательство, в том числе в части пересмотра

¹⁷Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

санитарных правил по классификации отходов и санитарно-эпидемиологических требований к организации обращения с медицинскими отходами.

По ходу работы, в том числе с санитарными правилами 1386¹⁸, продолжают поступать замечания, что действующему законодательству не нужна двойная классификация, как ее многие рассматривают. И она должна быть устранена путем исключения существующих санитарных правил, отмены их и сохранения в законодательстве исключительно той классификации, которая была предложена и утверждена Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которая, в частности, не учитывает требований к оценке безопасности для здоровья населения.

Роспотребнадзор неоднократно выступал за внесение соответствующих изменений в природоохранное законодательство, которые бы предусматривали при классификации отходов отнесение их в системе федерального классификационного каталога отходов (ФККО) к тому или иному классу и учету гигиенических требований.

Второе. Заключение от Минэкономразвития, которое уже менее радикально подходит к данному вопросу, действительно предлагает поддержать инициативу Роспотребнадзора и предусмотреть объединение, слияние классификаций, то есть в рамках санитарного законодательства исключить эту предусмотренную действующим СанПиНом классификацию и интегрировать ее в имеющуюся классификацию Минприроды, но с учетом тех требований, которые предъявляет к классификации отходов Федеральная служба Роспотребнадзор.

¹⁸ "Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. СП 2.1.7.1386-03", утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16 июня 2003 года.

Что хочется сказать по поводу критериев, которые учитываются в нашей санитарной классификации и не учитываются в рамках классификации экологической. Это такие вопросы, как репротоксичность, то есть токсичность для репродуктивного здоровья, гонадотоксичность, мутагенность и другие показатели, которые, мы считаем и экспертное сообщество всячески поддерживает, являются неотъемлемой частью как общемировых стандартов по оценке отходов, так и федерального законодательства, которое предусматривает, что оценка для здоровья населения должна учитываться при классификации отходов.

На вопросе обращения с медицинскими отходами я хотел бы остановиться поподробнее, потому что 89-м федеральным законом¹⁹ предусмотрено полное выведение из системы лицензирования сбора платы за обращение с медицинскими отходами и введение его в систему регулирования санитарным законодательством. Вместе с тем мы получаем неимоверное количество, особенно за последний год (видимо, в свете пересмотра законодательства по обращению с отходами), обращений, в том числе и от Правительства, и от депутатов, и от бизнес-сообщества в части предложений по введению лицензирования деятельности по обращению с отходами, сертификации органов, аккредитации органов, которые могут участвовать в этой системе.

Но Роспотребнадзор не имеет полномочий по взиманию платы за систему обращения. Санитарным законодательством в принципе не предусмотрена такая система обращения с отходами через плату. В нашем санитарном законодательстве предусмотрены лишь требования к обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности населения на различных этапах обращения с отходами. Поэтому Роспотребнадзор

¹⁹ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления".

придерживается позиции, что для того, чтобы регулировать, вводить какие-то платы для системы обращения с медицинскими отходами, нужно предусмотреть полномочия Роспотребнадзора, равно как и Минприроды как органу, который взимает плату... Иначе мы таких требований к системе обращения с отходами внести не можем. Либо же (то, по какому пути мы для себя видим решение этой проблемы) говорить о том, что мы возвращаемся в рамках пересматриваемого документа – санитарно-эпидемиологических правил к системе обращения с медицинскими отходами – к требованиям о необходимости обезвреживания и, действительно можно принять такую формулировку, обезличивания медицинских отходов, возможности формирования предпосылок или причин для отнесения их к отходам, которые, например, можно характеризовать как твердые бытовые отходы.

Действующее законодательство относит к медицинским отходам все отходы, которые образуются в рамках хозяйственной деятельности организаций, осуществляющих медицинскую деятельность. Таким образом, отходы такие как компьютерная или офисная техника, мебель, которая находится в помещениях, не связанных даже с контактом с микроорганизмами или с инфекционными больными, все равно относят к медицинским, к ним предъявляют требования, как к медицинским отходам по объемам.

Эти объемы занимают значительную долю в отходах медицинских организаций. И это приводит к тому, что медицинские организации, с одной стороны, не могут осуществлять плату за эти отходы как за твердые бытовые отходы, с другой стороны, не могут вносить плату из бюджета, потому что их регулятор относит к другим видам отходов. В этом вопросе с нами солидарно Министерство здравоохранения.

В настоящее время работа ведется, в том числе под контролем Правительства Российской Федерации, по пересмотру нормативно-

правовых актов в части регулирования обращения и классификации отходов. И мы оцениваем, что в этом году два документа в части классификации, в части обращения медицинских отходов вступят в силу.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА

Сейчас определение медицинских отходов написано таким образом, что действительно все отходы, пусть это даже компьютеры, пусть это даже стулья, которые образовались в ЛПУ, все попадают под медицинские отходы. На мой взгляд, необходимо просто уточнить: за исключением тех, приравненных к ТБО, или как-то. То есть корректировка термина "медицинские отходы" уже сейчас позволит нам, всем предприятиям постепенно работать в законе.

И вопрос. В каком документе установлены требования, которые должен выполнять хозяйствующий субъект, чтобы ему дали санитарно-эпидемиологическое заключение для последующего получения лицензии, например на размещение, на транспортирование отходов?

ОТВЕТ

В рамках действующих санитарно-эпидемиологических правил те требования, которые мы предъявляем, ни в существующих правилах, ни в прогнозируемых не меняются, их достаточно.

Получается двухступенчатая система, когда сначала заявитель получает классификацию в рамках санитарного законодательства, потом обращается на основании этого решения в регулятор, получает там лицензию и документы, которые вроде как предусматривают уже иную классификацию, и не знает, зачем он провел оценку в рамках санитарного законодательства, что в результате кроме как классификацией в рамках действующих санитарно-эпидемиологических правил, по сути, в рамках статьи 22 закона № 52 он ничего не сделал, и на руках никакую бумагу не получил.

Но нужно понимать, что оценку безопасности для здоровья иначе как в рамках санитарной классификации он реализовать не может.

В.С. Румак, руководитель Центра безопасности биосистем биологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор медицинских наук

В промышленных городах России источники диоксинов и загрязненные ими среды встречаются повсеместно. Опасность такой среды для человека и природы все еще не оценена.

Диоксины – это суперэкоотоксиканты. В эту группу входят полихлорированные соединения дибензо-п-диоксинов (ПХДД, включая самый токсичный - 2,3,7,8-тетрахлордибензо-п-диоксин или ТХДД), дибензофуранов (ПХДФ) и бифенилов (ПХБ). Эти химические вещества даже в сверхмалых дозах могут вызывать обратимые и необратимые потери здоровья.

Научное сообщество и государственные структуры начали активно заниматься разработкой проблем опасности диоксинов после аварии на химическом заводе компании ICMESA в Севезо (Италия, 1976), а также в связи с применением военных хлорфеноксигербицидов (Оранжевый агент) во Вьетнаме (1962-1971). В настоящее время масштабы фундаментальных и прикладных исследований в России существенно ограничены относительно мировых исследований и мало соответствуют необходимым уровням.

Доказано, что разработка методологии оценки опасности загрязненной диоксинами среды требует данных натуральных исследований. Сотрудники Института проблем экологии и эволюции РАН и биологического факультета МГУ, в первую очередь авторы

настоящего сообщения²⁰, собирают такие данные во Вьетнаме на базе Совместного Российско-Вьетнамского тропического центра с 1987 года и обобщают их в научных публикациях.

Цель настоящего исследования – применение накопленных во Вьетнаме знаний и опыта для решения проблем экологической безопасности России на примере изучения территории, среда которой загрязнена продуктами эмиссии полигона накопления твердых промышленных и бытовых отходов (ТПБО) «Саларьево» и, в первую очередь, диоксинами. Как ни странно, диоксины в объектах среды вблизи полигонов ТПБО практически не изучали - как в пределах санитарной зоны, так и за ее границами. Исследования поддержаны грантом РГНФ №14-06-00726.

Результаты оценки потенциальных источников эмиссии диоксинов в г. Москва представлены в таблице 1. Из таблицы видно, что наибольший уровень эмиссии в среды города могут обеспечивать полигоны ТПБО в период их горения. О том, что полигоны горят и что там идут термические процессы, мы постоянно слышим из средств массовой информации.

²⁰ В.С. Румак, Н.В. Умнова - ведущий научный сотрудник Института проблем экологии и эволюции РАН, доктор биологических наук.

Таблица 1.

Расчетные уровни эмиссии диоксинов в среды г. Москва и параметры концентраций этих веществ в различных матрицах

Потенциально опасные по показателям эмиссии диоксинов предприятия г. Москва		Расчетные значения ожидаемого уровня эмиссии ДСЭ, в ДЭ*	Концентрации диоксинов в средах г. Москва
Мусоросжигательные заводы (при суммарной мощности сжигания до 600 тыс. т/год)		≈ 0,3 ÷ 11,2 г /год	0,04 – 0,11 пг ДЭ*/м ³ воздуха в районе Кожухово, окрестности МСЗ № 4
Предприятия энергетической отрасли		≈ 1,7 г /год	3,55 – 13,1 пг I-TEQ*/г почв «спальные» районы г. Москва
Промышленность (на примере Московского нефтеперерабатывающего завода)		≈ 3 нг/кг перерабатываемого сырья	0,91 – 48,66 пг I-TEQ/г почв промзоны г. Москвы
Автотранспорт		10,1 г/год	-
ТПБО	Неконтролируемые процессы горения (≈2%), например в Кашире	≈ 100 г /год	ПХДД – 12,5 пг/г почв ДДТ – 6585 пг/г почв ПХБ – 29,3 мкг/г почв на расстоянии около 150 м от полигона ТБО «Саларьево»)
	Отсутствие горения	≈ 1 г /год	

Примечание: ПХДД – полихлорированные дибензодиоксины; ПХБ – полихлорбифенилы, ДЭ (или TEQ) – диоксиновый эквивалент.

Полученные данные позволяют предполагать - обитание живых организмов, и в первую очередь человека, в загрязненных малыми концентрациями диоксинов природных средах может вызывать накопление в их тканях опасного количества этих веществ. Проверку гипотезы осуществляли на природных популяциях животных, занимающих территории деревни Картмазово (Новомосковский

административный округ Москвы), расположенной в ≈ 2 км к западу от полигона ТПБО «Саларьево».

Полигон ТБО «Саларьево» находится в 3 км к юго-западу от московской кольцевой автомобильной дороги. Создан в 1960-х годах на месте отработанного песчаного карьера (глубина ≈ 3 м) без использования специальных технологий; закрыт и частично рекультивирован в 2007 г. На занимаемой полигоном территории (≈ 59 га) захоронено ≈ 15 млн. тонн отходов различных классов опасности. Обосновано, что диоксины из этого полигона током воздуха и воды, как поверхностной, так и подземной, могут распространяться на прилегающие территории.

Пробы средовых и биологических объектов отбирали в 2014 г. на лесистой территории и в илистом пруду (глубиной 3 м) на восточной окраине деревни Картмазово. Диоксины определяли в образцах почв, донных отложений, в тканях особей серебряного карася, мышевидных грызунов, кустарниковых улиток методом хромато-масс-спектрометрии высокого разрешения. Химический анализ по определению концентраций для 8 полихлорированных дибензо-п-диоксинов (ПХДД) и 10 полихлорированных дибензофуранов (ПХДФ) выполнен на базе Центра безопасности биосистем биофака МГУ совместно с лабораторией аналитической экотоксикологии Института проблем экологии и эволюции РАН (аттестат аккредитации № РОСС RU.0001.511136) по методике измерения содержания ПХДД и ПХДФ в питьевых, природных поверхностных и очищенных сточных водах, воде источников хозяйственно-питьевого водоснабжения, почвах, илах, донных отложениях, шламах, отходах производства и потребления, биопробах человека и животных, пищевых продуктах, продовольственном сырье и кормах растительного и животного происхождения методом хромато-масс-спектрометрии высокого

разрешения (Свидетельство ФГУП ВНИИМС № 01.00225/205-48-13). Результаты измерений представлены параметрами ТХДД (самого токсичного среди диоксинов) и фактора токсического эквивалента WHO-TEQ₂₀₀₅, отражающие максимально возможную суммарную концентрацию ПХДД и ПХДФ — сумму концентраций индивидуальных ПХДД и ПХДФ, выраженных в единицах диоксинового эквивалента токсичности (ДЭ); при этом концентрации компонентов, содержание которых ниже предела определения, принимаются равными пределу определения.

Результаты определения химических параметров представлены в таблице 2. Отметим очень высокие концентрации этих веществ во всех изученных нами пробах, существенно большие, чем в современных пробах из Вьетнама.

Значения коэффициентов биоаккумуляции этих веществ — 0,3 для рыб и 0,2 для мышевидных грызунов, свидетельствуют об активности этого процесса при изучаемых условиях экспозиции. Сопоставимый уровень биоаккумуляции в условиях хронической экспозиции малыми дозами диоксинов был отмечен нами в 2000-2011 гг. у рыб, домашних животных и птиц, обитающих на территориях экоцида во Вьетнаме. Присутствие диоксинов в тканях животных из различных таксонов и трофических групп, отловленных в окрестностях деревни Картмазово, позволяет предполагать возможность поступления этих веществ в организм человека и негативного их влияния на состояние здоровья.

Таблица 2
Современные уровни содержания диоксинов в средах и тканях организмов, обитающих на территории деревни Картмазово и загрязненных диоксинами территориях Вьетнама

Обследуемые матрицы		Концентрации диоксинов, пг/г	
		ТХДД	WHO-TEQ
Почвы	д. Картмазово	4.8	14.5
	Вьетнам	0.4 (0.3÷0.5)	0.9 (0.8÷1.2)
Донные отложения	д. Картмазово	0.7	3.6
	Вьетнам	0.2 (0.1÷0.4)	1.1 (0.8÷1.4)
Ткани рыб	д. Картмазово	0.2	1.1
	Вьетнам	0.06 (0.04÷0.1)	0.3 (0.2÷0.4)
Ткани мышевидных грызунов	д. Картмазово	0.1	3.0
	Вьетнам	данных нет	данных нет
Ткани улиток	Картмазово (кустарниковая)	0.1	0.5
	Вьетнам (виноградная)	0.05	0.12

Биологические показатели возможных рисков состоянию животных получены при обследовании рыб и грызунов. Высокие уровни содержания диоксинов в тканях этих животных из окрестностей деревни Картмазово сопровождали свидетельства токсического их действия – морфологические аномалии внешнего строения рыб, сниженная жизнеспособность рыб и грызунов, повышенный фон цитогенетических отклонений.

Полученные данные предусматривают существенное расширение работ в интересах совершенствования законодательства РФ по обращению с отходами производства и потребления путем:

1. Обоснования перечня сред, подлежащих мониторингу. Нормативные документы РФ обязывают анализировать уровни загрязняющих веществ в средах и пищевых продуктах. Ни одним

законодательством эти вещества не подлежат определению в живых организмах. Безусловно, такой подход в прошлом был правильным. Долгие годы активного химического загрязнения среды привели к поступлению и накоплению суперэкоотоксикантов в опасных количествах в живых организмах (включая сельскохозяйственные, домашние и природные популяции животных), что также требует мониторинга. Практической реализации этого мероприятия должно предшествовать создание специального руководства.

2. Разработки проблемы «Санитарная зона» для источников эмиссии суперэкоотоксикантов. Отметим, что наши исследования проведены на расстоянии 1,5-2 км от полигона ТПБО «Саларьево», а санитарная зона для таких объектов рекомендована всего в 500 м.
3. Расширения перечня веществ, подлежащих учету и нормированию на прилегающих к полигону ТПБО территориях, с включением в него суперэкоотоксикантов (при сохранении рекомендуемых регламентов безопасности и учете особенностей хронического воздействия малых доз таких соединений). Известно, что хроническое воздействие малых доз намного опаснее, чем однократное воздействие больших доз этих веществ.

ВОПРОС

Владимир Степанович, спасибо большое. Скажите, пожалуйста, лет пять тому назад там все заровняли, и вокруг нее сейчас строят пакгаузы, причем не факт, что они не продовольственные. Там помимо строительного рынка много каких-то складских помещений, куда

приезжают и уезжают машины. Рядом в двух километрах расположен "Фуд Сити", то есть совсем всё рядом.

ОТВЕТ

Мы убеждены, что в первую очередь должны оцениваться суперэкоотоксиканты, находящиеся в живых тканях. Дело в том, что для живых организмов опасно то, что они получают из окружающей среды в течение жизни.

А.Г. ВИКТОРОВ²¹

Я немного дополню для понимания ситуации.

На Западе тема диоксинов возникла после аварии на химическом заводе Севезо. Именно после этого стали применять отдельный сбор мусора, потому что стало понятно, что при горении хлорорганики возникают диоксины.

В Советском Союзе эта тема была закрытой. В конце 1980-х годов ее ставил академик, генерал-майор А.В. Фокин²². Он бил во все колокола, что проблему диоксина надо ставить как государственную проблему в Советском Союзе, потому что ей никто не занимался. Но потом началась перестройка, Советский Союз распался, и этой темой у нас в гражданских ведомствах занимались преимущественно ИПЭЭ РАН, который является руководителем российской части Тропического центра.

ВОПРОС

Владимир Степанович, Вы отправьте, пожалуйста, письмо в Московскую область с этой информацией. Сравнение с Вьетнамом тоже очень интересное получается.

²¹ старший научный сотрудник Института проблем экологии и эволюции им. А.Н.Северцова.

²² А.В.Фокин (1912-1998), ученый химик-органик, генерал-майор инженер, академик АН СССР (1974).

И вторая ремарка. Существуют разные способы накопления бытовых отходов – в виде больших куч, сжигание бытовых и не бытовых отходов. Вы не исследовали, что, с точки зрения диоксиновой опасности и прочей химической опасности, опаснее – в сыром виде складировать или жечь?

ОТВЕТ

Я не могу ничего однозначно ответить. Потому что эту проблему не исследовали. Я представил результаты нашего первого опыта реализации накопленного опыта работ во Вьетнаме на территориях России. Мое личное мнение, что наиболее выгодным является сжигание при том, что надо ставить современные хорошие печи и фильтры, тщательно выбирать места для установки заводов по переработке ТПБО. Определяющим должна быть не выгода, а безопасность.

В Москве существует три или четыре сертифицированных центров по измерению диоксинов. Я представляю один из них.

Н.Н. БУТОРИНА

Скажите, пожалуйста, кто был заказчиком работы? Это было государственное задание?

ОТВЕТ

Эти исследования выполнены при финансовой поддержке РГНФ. Это обычная для фундаментальной науки и высшей школы система финансирования научных исследований.

Наша основная деятельность – это научная работа, мы публикуем статьи. Все, что вы слышали сегодня, – это сопутствующая продукция, наши размышления. К сожалению, нам никто ничего не заказывает. Хотя наши возможности по практическому применению в России накопленного во Вьетнаме опыта уникальны.

**И.Ю. Пикалов, директор ООО
«Растрим» Государственной
корпорации «Ростех»**

По поводу полигона в Саларьево. Я хочу сказать, что он называется полигоном, а на самом деле это не полигон. Это свалка в самом худшем виде. Там не было сделано экрана, никакого радиационного контроля никогда не велось, поэтому что туда насыпали за эти 40 лет – одному Богу известно.

Современные полигоны строятся по-другому. Там есть мембрана, которая исключает проникновение фильтратов в подземные воды, есть радиационный контроль и многое другое. Поэтому в "Саларьево" ситуация очень плохая.

Однако то же можно наблюдать и на территории Москвы. Так на Юго-Востоке Москвы, прямо на территории очень старых свалок строится жилье. Вокруг МКАДа много таких завуалированных бывших свалок и так далее.

Поэтому эту проблему установлением даже самой жесткой санитарно-защитной зоны не решить. Какой она должна быть - 500 метров, километр, 10 километров. Так можно дойти до абсурда, тогда в Московской области мы ни одного полигона не построим, просто потому что плотность застройки очень велика, и тогда мы проблему загоним в тупик.

С моей точки зрения, решение проблемы – строительство высокотехнологичных современных объектов: и полигонов, и мусоросжигательных заводов. Что касается мусоросжигательных заводов, то это актуально для Москвы, Московской области и, может быть, для курортов Северного Кавказа. Я не думаю, что надо строить полигон или мусоросжигательный завод где-нибудь в Якутии, например,

или в Новосибирской области. У нас земли достаточно, и 30-гектарный полигон Новосибирск закроет на 50 лет.

Несколько слов о практических проблемах реализации закона.

Наша компания непосредственно занимается переработкой отходов и вывозом отходов. Мы перевозим порядка 80 процентов твердых коммунальных отходов города Казани и являемся исполнителями госконтракта по Северо-Западному административному округу города Москвы.

Первое, чтобы хотелось отметить, действительно принято постановление Правительства о территориальной схеме. И в этом смысле реализация 89-го закона приобрела некий необратимый характер. В законе написано, что в течение шести месяцев с момента принятия этого постановления все регионы должны разработать свои территориальные схемы, выбрать регионального оператора и с 1 января 2018 года региональные операторы на территории должны заработать.

Что происходит на практике? Действительно, у многих регионов конкурсы проведены, выбраны победители по написанию этих территориальных схем, но самого главного документа, связанного с выборами регионального оператора, до сих пор нет. Потому что в 2014 году закон приняли, мне кажется, что полтора года для написания нормативного документа 30-страничного было более чем достаточно.

Сейчас выбрать регионального оператора не смогут без постановления Правительства о выборах регионального оператора. Если даже это постановление появится, и будут запущены конкурсные процедуры, то региональный оператор будет выбран не раньше октября.

Вот представьте себе, мы одна из компаний, которая претендует стать региональным оператором во многих регионах России, в том числе и в Московской области. Если даже случится чудо, и появятся региональные операторы в октябре, что надо сделать региональному

оператору, чтобы 1 января заработать? Первое, что надо сделать, – необходимо написать производственную программу, куда включить все договоры по производственной цепочке. То есть необходимо заключить договор с полигоном, провести конкурсы на вывозящие компании, на субподрядчиков, сформировать свои затраты, сходить в тарифный орган, получить тариф, после этого с этим тарифом заключить договоры со всеми мусорообразователями: с коммерсантами, с управляющими компаниями, кое-где проверить логистику, докупить бункеры, контейнеры, докупить технику, и с 1 января предлагается начать работать. За три месяца это сделать невозможно.

Это значит, сейчас уже подспудно все практики понимают, что реализация этого закона будет перенесена, как минимум, на год, потому что не успеем, потому что 30-страничный документ (я не знаю кто, и кому это предъявлять) не смогли разработать за полтора года. Вот не смогли, не успели, или что-то не получилось, не знаю. Это первый момент.

Второй момент, который хочу отметить, он будет стоять очень остро. Допустим, сейчас все регионы напишут территориальные схемы, региональные программы, разработают нормативные акты, связанные с нормативами накопления, образования, будет разработан весь этот нормативный массив, и региональный оператор наконец-то заработает. А что произойдет? А произойдет то, что это все будет заброшено, все это устареет, все это пропадет. Потому что. отраслью ТБО у нас занимается Минприроды, Минстрой, Минпром и еще куча ведомств. Например, в отрасли рыбхоза есть Росрыболовство, по лесу – Рослесхоз, но ТБО у нас не занимается никто. Ни на федеральном, ни на региональном уровне таких агентств нет.

Поэтому надо актуализировать все нормативные акты, надо заниматься методологией нормативных актов, надо постоянно их

обновлять. Территориальная схема также должна быть актуальной. Этим необходимо заниматься на протяжении многих лет. Но ни на федеральном уровне, ни на региональном этим заниматься некому. Сейчас об этом никто не задумывается, поэтому будет неизбежный провал.

Следующий вопрос связан с отдельным сбором и с переработкой мусора. Если действительно создавать серьезную отрасль, чтобы было не увлечение каких-то энтузиастов в каких-то отдельных городах, то это большая работа, которая требует как минимум принятия федеральной программы. Почему? Мы – возчики. Мы можем купить отдельного цвета емкости, можем их поставить. Но, дело в том, что отдельный сбор – это не только отдельный сбор, но это и отдельный вывоз, потому что стекло в мусоровозе не возят. Такой мусоровоз стоимостью в 20 миллионов хватит на один месяц, это страшный абразив. Значит, надо заказывать отдельную технику. Дальше надо сортировать этот мусор, то есть отдельно ставить на сортировочных линиях отдельные линии специально под вторсырье. Отсортировали, скомпоновали, что с этим делать? Сейчас мы продаем в Китай. Но эти объемы незначительны для отрасли.

Я считаю, что должно быть какое-то комплексное решение. И не надо делить мусор на девять контейнеров, как это делают немцы. Достаточно хотя бы отделить органику, упаковку от остального мусора. Но все, что мы отделили, надо переработать. Потому что, мы ответственны за будущие поколения. Если все зароем в землю, к чему это приведет?

В законе заложен механизм самофинансирования, и это очень хорошо. Например, в свою производственную программу я закладываю все свои затраты, получаю тариф. Эти деньги обеспечивают весь технологический процесс. В отношении нового строительства, также в

инвестиционную программу (в зависимости от требований властей) закладываю затраты на строительство для переработки, перегрузки, сортировки, каких-то других мощностей, все это закладывается в инвестиционные надбавки, в тариф, который будет предъявлен населению. Поэтому, как только заработает система, эти производственные мощности будут расти лавинообразно, и за год будут появляться десятки предприятий по переработке.

Встает вопрос: А что с этим делать? Отрасль-то не построена. Будем складировать? Поэтому нужна комплексная программа, которая требует участия не только региональных операторов. Необходимо перестраиваться жилищно-коммунальному хозяйству, потому что в Москве при действующих мусоропроводах ни о каком отдельном сборе говорить не приходится. Потребуется менять нормативные акты. Например, почему бы не обязать все государственные органы писать на бумаге, которая получена из вторсырья? Почему бы не сертифицировать какую-нибудь продукцию, которой в результате термической переработки можно посыпать дороги? И многое-многое другое, в Европе это делается. Таким образом, должна быть предусмотрена система дальнейшей реализации продукции этой отрасли.

Еще очень важный вопрос о жилищном тарифе. Существует очевидная несправедливость, которая заключается в следующем. Сейчас плата за вывоз отходов берется с квадратного метра. 50-метровая квартира, в ней живет одна бабушка, она платит столько же, сколько платит, например, 10 квартиросъемщиков, которые живут в соседней квартире. Эту тему мы обсуждали на различных совещаниях. Говорят о том, что трудно контролировать численность граждан, фактически проживающих на данных квадратных метрах. Но можно сделать этот тариф двуставочным. Первая ставка – это фиксированная

плата с квадратного метра и связана она с эксплуатацией инфраструктуры, которая обеспечивает сбор и вывоз этих отходов (мусоропроводы, содержание контейнерных площадок и другие постоянные затраты, которые несет управляющая компания). Другая часть тарифа – переменная, и соответствует количеству отходов, которое вывезла управляющая компания, по отношению к числу фактически проживающих. Такой тариф будет справедливым.

Следующий момент, который помешает развитию отрасли. В проекте постановления Правительства по региональному оператору, которое сейчас разрабатывается, содержался запрет участвовать в конкурсе ГУПам и МУПам. Это было связано с общей политикой государства на сокращение этих экономически неэффективных и нерентабельных предприятий. По инициативе Москвы это положение было убрано. Но допускаю, что регионы будут привлекать к участию в конкурсах МУПы, которые сейчас с трудом справляются со своими проблемами в большинстве городов. Таким образом, получится, что неэффективная система будет транслироваться на совершенно новые отношения.

Хочу сказать о наблевшем - о санитарно-защитных зонах. Например, санитарно-защитная зона мусоросжигательного завода – 500 метров. Если на заводе работает серьезная система очистки, то санитарно-защитная зона может быть и меньше 500 метров. Можно же поставить приборы учета и контроля на выхлопной трубе, из которой выбрасываются эти пресловутые фенолы-фураны. Я видел, мусоросжигательные заводы стоят в центре Вены. Если технологический процесс выдерживается, то можно уменьшить санитарно-защитную зону. Сейчас ввели санитарно-защитную зону для сортировки – 1 тыс. метров, для перегрузки – 1 тыс. метров. В Москве невозможно найти участок 1 тыс. метров для перегрузки и сортировки

отходов, и чтобы не было рядом жилья. Это приводит к тому, что все эти объекты уносятся все дальше и дальше в область, и нарушается логистика. И в конечном итоге это все перекладывается на плечи потребителей. А самое главное - такой подход абсолютно неэффективен, потому что нет нормального регулирования.

Плата за размещение отходов 4-го класса составляет 900 рублей за тонну, а за 5-го класса - 80 рублей. Поэтому и стараются, чтобы из 4-го сделать 5-й класс, и регулирование здесь никакого значения не имеет.

Есть действительно опасные предметы (люминесцентные лампы, батарейки, аккумуляторы), которые не должны попадать на полигоны. Именно это и надо контролировать. Должно быть регулирование, которое запретило бы медицинские отходы размещать на полигонах. А вместо этого они просто исчезли из закона № 89-ФЗ.

И последнее. Я хочу привести пример, почему отрасль наша в таком загнанном состоянии. Я приведу вам пример с мусоровозами. Мусоровоз – достаточно сложная техника. Есть требования ГАИ по перегрузке на оси. Есть такая машина с порталом, который загружает эти большие восьмикубовые бункеры. Даже если он едет пустой, у него за счет этого полутонного портала перегруз идет на заднюю ось. А штраф – 200 рублей. Поэтому я в свои затраты закладываю эти 200 рублей, просто автоматом, ничего по большому счету не нарушая. Это требования технологов. Почему бензовозы ездят – не платят деньги? Почему троллейбусы с автобусами ездят – не платят? Мы же коммунальная техника. Мы же возим это все, для того чтобы решить социальную проблему. Нас штрафуют, и никто не хочет слушать. Вот и все.

Е.В. СЕМИЛЕТОВА

Вы говорили о раздельном сборе и сортировочных станциях. В законе заложено, что каждая территориальная схема обращения с отходами региона должна включать в себя объекты по утилизации. Если на территории субъекта есть бумажный завод, стекольный завод, цементный завод, который может брать резиновую крошку, – это все наносится на карту, и соответственно для регионального оператора эти задачи ставятся. Если таких объектов нет, и в ближайшей перспективе логистика не позволяет это (например, Саха (Якутия), Красноярский край), они не включаются в территориальные схемы. Вот и все.

ВОПРОС

Уважаемые коллеги. Огромное спасибо. Сегодняшнее обсуждение, по-моему, более чем полезно для подготовки тех мероприятий, о которых мы сказали. Будет подготовлен сборник, стенограмма сегодня велась. С моей точки зрения, предложения, ремарки и проблемы, которые были озвучены, очень полезны и интересны, и многие будут звучать новостью.

Спасибо большое. Мы вас ждем в будущем на наших подобных мероприятиях. Спасибо за участие.

*Г.А. Мисник, профессор кафедры
земельного и экологического права
Российского государственного
университета правосудия, доктор
юридических наук*

Спорные вопросы правовой квалификации способов обращения с отходами: анализ судебной и административной практики ²³

В судебной и административной практике в современных условиях наибольшее распространение получили споры о правовых основаниях лицензирования деятельности, связанной с квалификацией вида деятельности по обращению с отходами, в частности споры о правовых основаниях разграничения таких видов обращения с отходами, как сбор и размещения отходов. Разрешение данного вопроса требует обоснования также с позиций определения юридических оснований платы за размещение отходов.

Нормативную правовую основу разрешения данного вида споров составляют Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Санитарные правила содержания населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88), Общероссийский классификатор услуг населению (ОК 002-93, дата введения 1994-01-01), Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.1997 № 155 «Об утверждении Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов», Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству 27.09.2003 №170.

²³ Выступление не было произнесено.

Осуществляемая хозяйствующим субъектом деятельность по транспортированию бытовых отходов не облагается платой за негативное воздействие. Однако на практике по данному вопросу нет единого подхода.

Перечень лицензируемых видов деятельности установлен ст.12 Федерального закона от 4 мая 2011г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которой к лицензируемым видам деятельности в сфере обращения с отходами относится деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности.

Деятельность по вывозу жидких бытовых отходов относится к видам услуг, оказываемых населению. В соответствии с п.2 ст.1 Федерального закона «О защите прав потребителей» Правительство Российской Федерации вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг).

Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997г. № 155. Предметом договора на оказание услуг является вывоз жидких бытовых отходов. Согласно п.7 данный вид договоров не предусматривает оказание услуг по сбору названных отходов.

Согласно п. 2.3.1 СинПин для сбора жидких отходов в неканализованных домовладениях устраиваются дворовые помойницы, которые должны иметь водонепроницаемый выгреб и наземную часть с крышкой и решеткой для отделения твердых фракций. Для удобства

очистки решетки передняя стенка помойницы должна быть съемной или открывающейся. При наличии дворовых уборных выгреб может быть общим (СанПиН 42-128-4690-88. П. 2.3. Сбор жидких отходов).

Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004 разъясняет и конкретизирует структуру, состав работ и услуг, правовые требования к организации содержания общего имущества жилого дома, технического обслуживания общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, текущего ремонта общего имущества многоквартирного жилого дома. В соответствии с п. 1.2 названных разъяснений для сбора жидких бытовых отходов и помоев на территории неканализованных домовладений следует устраивать помойницы, как правило, объединенные с дворовыми уборными общим выгребом.

Согласно Общероссийскому классификатору услуг населению (ОК 002-93, дата введения 1994-01-01) сбор и вывоз жидких бытовых отходов относятся к различным классификационным группам услуг – 041111/4/Сбор твердых и жидких бытовых отходов (введен Изменением № 6/99, утв. Госстандартом РФ, в ред. Изменения № 12/2010, утв. Приказом Росстандарта от 23.12.2010 № 1072-ст); 041112/6/Вывоз твердых и жидких бытовых отходов (введен Изменением № 6/99, утв. Госстандартом РФ).

В соответствии с п. 3.7.8 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству 27 сентября 2003г. № 170 для сбора жидких бытовых отходов и помоев на территории неканализованных домовладений следует устраивать помойницы, как правило, объединенные с дворовыми уборными общим выгребом.

Таким образом, в действующем законодательстве, регулирующем порядок оказания услуг населению, предусматривается выделение двух

видов услуг – сбор и вывоз жидких бытовых отходов. Сбор жидких бытовых отходов в соответствии с приведенными нормативными актами рассматривается как обязанность собственников или владельцев домовладений и не входит в состав услуг по вывозу жидких бытовых отходов.

Следовательно, деятельность, состоящая в транспортировке (вывозе) жидких бытовых отходов на основании договоров оказания услуг, не относится к виду деятельности по размещению отходов.

Спорным является также вопрос об основаниях использования земельного участка для размещения отходов. Характерным является спор, возникший между Администрацией Сергиево-Посадского муниципального района Московской области и Департаментом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Центральному федеральному округу о признании незаконными предписаний Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Центральному федеральному округу.

Администрация Сергиево-Посадского района Московской области (далее - Администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании недействительными предписаний Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по ЦФО (далее - Департамент) об устранении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований от 29.04.2014 № 13-36/535, 13-36/536.

По результатам обследования территории Департаментом выявлен факт несанкционированного размещения отходов. По результатам административного расследования вынесено предписание Департамента о возложении обязанности ликвидировать свалку на Администрацию.

Судами установлено, что Решением исполкома Мособлсовета от 13.06.1977 № 854/17 выделен участок земли на территории совхоза "Константиновский" Загорского района для размещения площадки разового захоронения непригодных к использованию ядохимикатов и тары из-под них.

Однако в 1978 г. без прохождения государственной экологической экспертизы проекта 1972 г., разработанного институтами Гипрохлор и Союзводоканалпроект "Спецполигона по обезвреживанию и захоронению токсичных отходов от промпредприятий г. Москвы", было организовано захоронение непригодных к использованию ядохимикатов и тары из-под них, ориентировочным объемом 350 тонн. Строительство полигона не организовывалось. В 1987 г. проведенные экспертизы проектной документации (Госплана СССР 15.04.1987 № 50-155, Госстроя СССР 20.05.1987 № ЛЧ-2661-7 и ГКНТ СССР 15.07.1987 № 45-8/16-382) признали размещение полигона на территории Загорского района необоснованным.

Таким образом, на территории было осуществлено несанкционированное захоронение непригодных к использованию ядохимикатов и тары из-под них, которые в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Закон об отходах) относятся к отходам производства, а именно: остаткам сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства²⁴.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия,

²⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2015 г. по делу N А40-173474/14

защите земель от захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель и ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель (статья 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

С учетом изложенного, суды признали правомерным вывод Департамента о нарушении Администрацией требований части 2 статьи 13 Закона об отходах, части 14 статьи 15 и статьи 16 Закона № 131-ФЗ, части 15 статьи 7 Устава муниципального образования "Сергиево-Посадский муниципальный район Московской области", статей 13 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации.

Приведенный спор свидетельствует об отсутствии достаточной правовой регламентации разграничения обязанностей собственников земельных участков и производителей отходов в связи осуществлением деятельности по размещению отходов. В совершенствовании нуждается система мониторинга и порядок ведения учета и отчетности в сфере обращения с отходами.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 23 (622)

**О реализации Федерального закона
"Об отходах производства и потребления"**

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторы-составители:
М.О. Орлов, Ф.Х. Банхаева, И.В. Барбашин, И.П. Паргачева,
И.В. Салтыкова, О.Ю. Сундатова, Э.В. Ходина

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации