

DOI 10.31483/r-156086

Курдюмова Вероника Александровна

**ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТНИКОВ ОТНОШЕНИЙ
В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация: в главе рассматриваются правовые, организационные и управленческие аспекты реформирования системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО) в Российской Федерации в рамках «мусорной реформы», стартовавшей с 1 января 2019 года. На основе комплексного теоретико-правового анализа исследован правовой статус ключевых участников отношений: региональных операторов, органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и юридических лиц. Выявлены системные проблемы: неравномерность внедрения реформы в регионах, низкий уровень извлечения вторичного сырья, дефицит инфраструктуры, социальное недовольство, недостаточная экологическая культура населения и неоднозначность судебной практики (в частности, по вопросу применения ГОСТов на добровольной основе и начисления платы при временном отсутствии потребителя). Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, включая разграничение понятий «постоянное» и «временное» проживание для целей начисления платы, а также систематизацию нормативных актов. Сделан вывод, что успех реформы зависит от согласованных действий государства, бизнеса и формирования новой экологической культуры населения.

Ключевые слова: твёрдые коммунальные отходы, мусорная реформа, правовой статус, региональный оператор, экологическая культура.

Abstract: the chapter examines the legal, organizational, and managerial aspects of reforming the municipal solid waste (MSW) management system in the Russian Federation within the framework of the “waste reform” launched on January 1, 2019. Based on a comprehensive theoretical and legal analysis, the legal status of key participants in the relations is investigated: regional operators, state authorities, lo-

cal self-government, citizens, and legal entities. Systemic problems are identified: uneven implementation of the reform across regions, low level of secondary raw material extraction, infrastructure deficit, social discontent, insufficient environmental culture of the population, and ambiguity of judicial practice (in particular, regarding the application of GOST standards on a voluntary basis and the calculation of fees during the temporary absence of a consumer). The necessity for further improvement of legislation is substantiated, including the differentiation of the concepts of “permanent” and “temporary” residence for the purposes of fee calculation, as well as the systematization of regulatory acts. It is concluded that the success of the reform depends on coordinated actions of the state, business, and the formation of a new environmental culture of the population.

Keywords: *municipal solid waste, waste reform, legal status, regional operator, environmental culture.*

На уровне конституционных норм провозглашается экологическое благополучие и безопасность человека, которые касаются прав граждан, обязанностей, государственного регулирования и ответственности за нарушения в этой сфере (ст. 9 Конституции РФ).

Вопросы экологического благополучия человека относятся к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Вместе с тем проблема эффективного и экологически безопасного обращения с отходами является одной из наиболее острых для современной России, затрагивающей сферу управления всех уровней органов власти и местного самоуправления. Так, согласно ст. 32 Федерального закона от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения относится полный цикл переработки твёрдых коммунальных отходов (далее – ТКО).

Во многом это связано с советской системой утилизации ТКО, которая выстраивалась на захоронении ТКО на полигонах, что привело к существенному загрязнению окружающей среды, значительным территориям таких мест и социальной напряжённости.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами в Российской Федерации, включая правовые, организационные и управленческие аспекты их формирования в условиях модернизации системы государственного управления. Предмет – правовой статус участников отношений в сфере обращения с ТКО (региональных операторов, органов государственной власти, местного самоуправления, граждан, юридических лиц), а также система нормативных правовых актов, договорных механизмов, требований к технологическим этапам обращения с отходами, контрольных и ответственных процедур в рамках реализации «мусорной реформы».

Цель исследования – комплексный теоретико-правовой анализ правового статуса участников отношений в сфере обращения с ТКО в условиях реформирования системы государственного управления, выявление проблем правового регулирования и правоприменения, а также обоснование направлений совершенствования законодательства и практики его реализации.

В ходе исследования использовались как общенаучные методы (анализ, синтез, системный подход, классификация), так и частнонаучные методы юридической науки: формально-юридический (при анализе норм федеральных законов, подзаконных актов, санитарных правил), сравнительно-правовой (при сопоставлении правового положения различных участников отношений и региональных практик), метод толкования правовых норм, анализ судебной практики (включая кассационные определения), а также метод правового моделирования (при разработке предложений по изменению законодательства).

Кардинальным шагом в системе управления ТКО стала так называемая «мусорная реформа», запущенная с 1 января 2019 года. Её суть – в создании но-

вой, централизованной и регулируемой государством системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО).

Однако успех этой масштабной трансформации зависит не только от властей и бизнеса, но и от понимания каждым гражданином своих прав, обязанностей и ответственности (правового статуса).

Говоря о правовом статусе, невозможно обойти вниманием систему нормативных правовых актов, регулирующих обращение с отходами в России, представляющую собой сложную иерархию, вершиной которой является федеральное законодательство, детализирующееся множеством подзаконных актов.

Специальным законом, регулирующим рассматриваемые правоотношения, является Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Этот закон является фундаментальным документом, задающим основу всего правового регулирования.

Изначально принятый в 1998 году, он претерпел значительные, принципиальные изменения в рамках реформы [1; 2; 3; 6]. Именно 89-ФЗ вводит и законодательно закрепляет ключевые понятия, без которых невозможно понимание системы [1].

Прежде всего, закон даёт определение твёрдых коммунальных отходов (ТКО) – это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования. Также к ТКО приравниваются отходы от деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подобные по составу бытовым [1].

Не менее важны определения стадий обращения: накопление (складирование на специальных площадках), транспортирование, обработка (сортировка), утилизация (использование вторичных ресурсов), обезвреживание (например, сжигание с получением энергии) и захоронение [1; 3; 6].

Закон распределяет полномочия органов власти: на федеральном уровне устанавливаются основы политики и нормирования, субъекты РФ организуют деятельность по обращению с ТКО на своей территории, а местное самоуправ-

ление отвечает за организацию сбора и накопления отходов в пределах муниципального образования [1; 6]. Таким образом, 89-ФЗ создаёт каркас, который был существенно модернизирован последующими изменениями.

Ключевым катализатором изменений стал Федеральный закон от 29.12.2014 №458-ФЗ [2], но именно поправки, внесённые Федеральным законом от 31.12.2017 №503-ФЗ и вступившие в силу 1 января 2019 года, ознаменовали старт практической «мусорной реформы» [3; 6]. Они ввели несколько революционных институтов.

Центральным стало понятие регионального оператора по обращению с ТКО – единственной уполномоченной компании в выделенной зоне деятельности (чаще всего один субъект РФ делится на несколько зон), которая несёт ответственность за весь цикл движения отходов: от контейнера до полигона или мусороперерабатывающего завода [1; 3; 6]. Вторым столпом реформы стало обязательное создание и утверждение территориальных схем обращения с отходами в каждом регионе. Этот документ описывает всю инфраструктуру: от расположения контейнерных площадок до мощностей по сортировке и полигонов, определяет логистику и конечные точки утилизации [1; 3]. Третий важнейший элемент – единый тариф на услугу регионального оператора, утверждаемый органом тарифного регулирования субъекта РФ. Это тариф на полный цикл услуг по обращению с ТКО, который теперь указывается отдельной строкой в квитанциях граждан и юридических лиц [1].

Вместе с тем законодательство оперирует понятием только «Общих требований к обращению с отходами», к которым в свою очередь можно отнести следующие группы требований: к лицензированию деятельности в сфере обращения с отходами; к обращению с отходами при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, сооружений и иных объектов; к эксплуатации зданий и сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами; к объектам размещения отходов; к обращению с отходами на территориях муниципальных образований; к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами; к

федеральной схеме обращения с твёрдыми коммунальными отходами и территориальным схемам обращения с отходами; к местам (площадкам) накопления отходов; к транспортированию отходов.

Конкретные правила работы и технические требования устанавливаются на уровне подзаконных актов, прежде всего постановлений Правительства РФ и санитарных норм.

Постановление Правительства РФ №1156 от 12.11.2016 утверждает «Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами» [4]. Этот объёмный документ детально регламентирует порядок заключения договора с региональным оператором, правила коммерческого учёта объёма отходов, порядок вывоза, лимиты на захоронение и многое другое. Именно эти Правила являются основным руководством к действию для всех участников рынка [4; 7].

Другие постановления регулируют специфические вопросы: лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности (куда входят и ТКО); установление нормативов накопления ТКО (средний объём отходов на человека в год), которые служат базой для расчёта тарифов и планирования.

Отдельный пласт составляют санитарные правила, главным из которых является СанПиН 2.1.3684–21 [5; 8]. Они предъявляют жёсткие требования к содержанию контейнерных площадок: их обустройству, покрытию, ограждению, частоте вывоза (чтобы не допустить переполнения), регулярной дезинфекции контейнеров [5; 8]. Соблюдение этих норм контролируется Роспотребнадзором и критически важно для поддержания эпидемиологического благополучия и эстетики городской среды [5; 8].

Новая система построена на чётком разграничении функций между её участниками. От слаженности их взаимодействия напрямую зависит эффективность всей реформы.

Региональный оператор – это коммерческая организация, отобранная субъектом РФ по конкурсу на право осуществлять деятельность по обращению с ТКО на закреплённой территории (зоне деятельности) на срок до 10 лет [1; 3;

б]. Его статус является исключительным: в своей зоне он обязан заключить договор с каждым потребителем и обеспечить легальный вывоз всех образующихся ТКО [4].

Обязанности РО носят комплексный характер и покрывают всю технологическую цепочку [4; 7].

1. Заключение публичных договоров с собственниками отходов (напрямую или через управляющие организации).

2. Организация сбора и накопления, включая обеспечение и обслуживание контейнерных площадок (часто во взаимодействии с муниципалитетами).

3. Транспортирование отходов специальным оборудованным транспортом по согласованным маршрутам и графикам.

4. Обработка (сортировка) отходов на мусоросортировочных комплексах с целью извлечения полезных фракций.

5. Утилизация вторичных ресурсов и захоронение не подлежащих переработке «хвостов» на лицензированных полигонах.

Ключевая особенность – ответственность РО за всю цепочку. Если подрядная организация, осуществляющая вывоз, некачественно выполняет работу, претензии потребитель предъявляет именно региональному оператору [4; 7]. РО также обязан вести детальный учёт принимаемых отходов и отчитываться об объёмах, направленных на утилизацию и захоронение.

С введением института регионального оператора у собственников отходов появились чёткие законодательные обязанности. Первая и основная обязанность – заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО. Для собственников помещений в многоквартирных домах договор заключается через управляющую компанию или ТСЖ, которые выступают агрегатором. Владельцы частных домовладений обязаны заключить прямой договор с региональным оператором своей зоны деятельности [4].

Не менее важны правила накопления отходов [4; 5]:

– накопление только в установленных местах (на контейнерных площадках);

– соблюдение правил раздельного накопления, если оно введено в муниципалитете (складирование «сухих» (рециклинговых) и «смешанных» (органических) отходов в разные контейнеры);

– запрет на сжигание отходов, особенно на придомовых территориях и в контейнерах, что является нарушением не только экологического, но и противопожарного законодательства;

– категорический запрет на образование несанкционированных свалок.

За нарушение этих правил установлена административная ответственность по ст. 8.2 КоАП РФ («Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами»). Для граждан штраф составляет от 1 до 2 тысяч рублей, для должностных лиц – от 10 до 30 тысяч, для юридических – от 100 до 250 тысяч рублей [7].

Органы власти выступают организаторами, регуляторами и контролёрами новой системы на разных уровнях.

Органы государственной власти субъекта РФ (правительство/администрация региона) выполняют ключевую роль [1; 3]:

– утверждают территориальную схему обращения с отходами;

– проводят конкурсный отбор и заключают соглашение с региональными операторами;

– утверждают единый тариф на услугу РО и контролируют его обоснованность;

– устанавливают нормативы накопления ТКО;

– несут ответственность за достижение ключевых показателей национального проекта «Экология» (например, снижение доли захоронения отходов).

Органы местного самоуправления (муниципалитеты) реализуют полномочия «на земле» [3; 6]:

– организуют сбор и накопление ТКО, что на практике означает определение мест расположения и обустройства контейнерных площадок, обеспечение их содержания [5; 8];

– ведение реестра таких площадок и их паспортизация [6];

– контроль за соблюдением правил благоустройства на территории муниципального образования, включая ликвидацию несанкционированных свалок [7];

– информационная работа и взаимодействие с населением по вопросам накопления отходов [6].

Таким образом, реформа создала вертикаль ответственности, где каждый уровень власти имеет свои чётко очерченные задачи в построении новой системы обращения с ТКО.

Эффективность и экологичность всей системы обращения с отходами зависят от строгого соблюдения установленных правил на каждом технологическом этапе. От момента, когда отходы покидают квартиру или офис, до их конечной судьбы – все процессы детально регламентированы.

Первый и критически важный этап – правильное накопление отходов. От него зависит успех последующей сортировки и переработки. Закон предъявляет конкретные требования к местам накопления (контейнерным площадкам). Они должны быть капитально обустроены: иметь твёрдое (чаще асфальтовое или бетонное) покрытие, ограждение, удобный подъезд для спецтехники и освещение [5; 8]. Площадка оборудуется контейнерами в количестве, соответствующем нормативам накопления и графику вывоза [5].

Согласно национальному проекту «Экология», повсеместно внедряется двухпоточная система раздельного накопления (РСО). Она предполагает разделение отходов на две фракции.

1. «Сухие»/«чистые» отходы, пригодные для переработки: бумага, пластик с маркировкой, стекло, металл. Для них используются контейнеры серого или, чаще, оранжевого цвета.

2. «Смешанные»/«мокрые» отходы: пищевые отходы, загрязнённая упаковка, средства личной гигиены и всё, что не относится к перерабатываемым фракциям. Для них предназначены контейнеры серого цвета.

Категорически запрещено выбрасывать в контейнеры для ТКО опасные отходы, которые требуют особого обращения: батарейки и аккумуляторы, ртутные

лампы и термометры, лекарства, бытовая химия, электронный лом. Для таких отходов должны создаваться отдельные пункты приёма, часто в рамках расширенной ответственности производителей (РОП). Их попадание в общий поток загрязняет вторсырьё и создаёт риски для здоровья работников и окружающей среды на всех последующих этапах.

Следует отметить, что, несмотря на закрепление специальных требований к обращению с указанными видами отходов, большинство населения продолжает накапливать их вместе с остальными твёрдыми коммунальными отходами, недостаточно осознанно относится к вопросу безопасности окружающей среды.

Транспортировка ТКО – это не просто вывоз мусора, а лицензируемый вид деятельности, к которому предъявляются жёсткие технические и экологические требования [1]. Транспортные средства должны быть специально оборудованы: иметь закрытый кузов (прессующий или непрессующий) для предотвращения рассыпания отходов и их контакта с окружающей средой, а также соответствующую маркировку с указанием вида перевозимых отходов [4]. Обязательное условие – герметичность, исключающая протекание фильтрата.

Крайне важно соблюдение утверждённых графиков вывоза, которые устанавливаются с учётом нормативов накопления и мощности контейнеров. Недопустимо переполнение контейнеров, ведущее к антисанитарии [5; 8]. Для контроля за движением транспорта и предотвращения несанкционированного сброса отходов используется система обязательного спутникового мониторинга (ГЛОНАСС) и электронных тахографов, фиксирующих режим работы водителя и маршрут [4]. Эти данные помогают оптимизировать логистику и служат инструментом для надзорных органов.

После вывоза отходы направляются на объекты обработки (мусоросортировочные комплексы). Обработка (сортировка) – ключевой технологический этап, цель которого – максимальное извлечение вторичных материальных ресурсов (ВМР) из общего потока ТКО. Отсортированные полезные фракции (пластик, стекло, металл, картон) направляются на предприятия-переработчики.

Утилизация – это возвращение отходов в хозяйственный оборот в виде новых товаров, материалов или энергии. Например, переплавка стеклобоя или производство тротуарной плитки из пластика.

Обезвреживание (чаще всего термическое – сжигание на мусоросжигательных заводах) применяется к отходам, которые нельзя переработать. Современные МСЗ должны соответствовать строгим экологическим стандартам и могут использоваться для генерации энергии (получения электро- и теплоэнергии).

Захоронение на полигонах рассматривается законодательством как крайняя, наименее приоритетная мера [1]. На захоронение отправляются только так называемые «хвосты» – отходы, оставшиеся после сортировки и обезвреживания, которые на современном уровне технологий невозможно использовать. Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» ставит амбициозные цели: к 2030 году снизить объём захоронения отходов вдвое, вовлекая во вторичный оборот до 50% отходов.

Полигоны ТКО являются объектами повышенного экологического риска, поэтому их создание и эксплуатация строго регламентированы. Эта деятельность подлежит обязательному лицензированию [1].

Современный полигон – это сложное инженерное сооружение, а не просто «яма». К нему предъявляются жёсткие экологические требования:

- проектирование с учётом гидрогеологических условий, розы ветров и санитарно-защитных зон;
- многоуровневая изоляция дна и бортов с помощью геосинтетических материалов (геомембраны) для исключения проникновения токсичного фильтрата в почву и грунтовые воды;
- система сбора и очистки фильтрата (жидкости, образующейся при разложении отходов);
- система сбора и утилизации биогаза (метана), образующегося на старых картах, для предотвращения возгораний и выбросов парниковых газов.

Важное требование – запрет на размещение отходов, подлежащих утилизации (например, лома металлов, отходов бумаги, шин). Это стимулирует их направление в переработку.

Новая система управления ТКО построена на унифицированных договорных отношениях и централизованном тарифообразовании, что призвано обеспечить прозрачность и гарантии для всех сторон.

Договор на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным. Это означает, что региональный оператор (РО) не вправе отказать в его заключении любому обратившемуся потребителю в пределах своей зоны деятельности [4]. Обязательность заключения договора установлена законом для всех собственников ТКО.

Порядок заключения различается [4]:

– для собственников помещений в многоквартирных домах договор с РО заключает управляющая компания (УК) или ТСЖ от имени всех жильцов. Собственник является потребителем услуги, а УК – исполнителем коммунальной услуги по обращению с ТКО, выступая агентом между жильцами и РО;

– собственники частных (индивидуальных) домовладений обязаны заключить прямой договор с региональным оператором своей территории.

Существенные условия договора определены законом и Правилами №1156 [4]. К ним относятся: предмет договора (оказание услуг по обращению с ТКО), место и период накопления отходов, схема и график их вывоза, порядок расчёта и размер платы, права и обязанности сторон, а также порядок контроля за объёмом вывезенных отходов.

Плата за обращение с ТКО является регулируемым тарифом. Это значит, что его размер не устанавливается рыночным способом, а утверждается уполномоченным органом субъекта РФ (чаще всего – региональной службой по тарифам) на основе экономически обоснованных расходов РО [1].

Единый тариф является интегральным и складывается из затрат на всю технологическую цепочку [1]:

- транспортирование отходов от мест накопления до объектов обработки/захоронения;
- обработка (сортировка) отходов;
- обезвреживание и/или захоронение «хвостов»;
- расходы на деятельность самого регионального оператора (административно-управленческие, на содержание инфраструктуры, приобретение контейнеров и т. д.);
- нормативная прибыль.

Таким образом, расчётная плата в квитанции – это не просто «вывоз мусора», а оплата полного цикла услуг. Важно понимать разделение в платёжном документе: строка «Содержание жилого помещения» включает только обслуживание контейнерной площадки на придомовой территории, а «Обращение с ТКО» – это оплата работы регионального оператора по вывозу, обработке и утилизации/захоронению отходов. Такое разделение повышает прозрачность начислений для граждан.

В данной связи стоит отметить, что эффективность правового регулирования немислима без действенного контроля за соблюдением установленных правил и системы санкций за их нарушение. В сфере обращения с ТКО контроль осуществляется несколькими государственными органами, каждый в рамках своей компетенции, а ответственность носит в основном административный характер.

Надзорные функции распределены между федеральными и региональными структурами, что формирует многоуровневую систему контроля.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является ключевым экологическим надзорным органом. Она осуществляет федеральный государственный экологический надзор за деятельностью региональных операторов, объектов обработки и размещения отходов. Росприроднадзор проверяет соблюдение лицензионных требований, норм законодательства об отходах, утверждённых нормативов и лимитов на размещение.

Именно эта служба выявляет несанкционированные свалки и привлекает виновных к ответственности [1; 7].

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) контролирует соблюдение санитарно-эпидемиологических требований [5; 8]. В её фокусе – состояние контейнерных площадок: своевременность вывоза, отсутствие переполнения, проведение дезинфекции, соблюдение размеров санитарно-защитных зон [5; 8]. Нарушения СанПиНов приводят к предписаниям и штрафам именно от Роспотребнадзора.

Прокуратура осуществляет общий надзор за исполнением законов всеми участниками процесса: органами власти, региональными операторами, юридическими лицами. Прокуратура инициирует проверки по жалобам граждан, выдает предписания об устранении нарушений и может возбуждать дела об административных правонарушениях [7]. Это важнейший инструмент реагирования на системные сбои в работе реформы на местах.

Региональные и муниципальные комиссии (например, по благоустройству) проводят регулярные объезды территорий, фиксируют нарушения (несанкционированные свалки, переполненные контейнеры) и направляют информацию в уполномоченные надзорные органы или ставят задачи подрядным организациям для устранения.

Основной вид ответственности за нарушения в сфере обращения с ТКО – административная, регламентированная Кодексом об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Для граждан, должностных и юридических лиц наиболее распространены составы правонарушений.

1. Статья 8.2 КоАП РФ (несоблюдение требований при обращении с отходами) карает за сжигание отходов, нарушение правил накопления, захоронение отходов в неположенных местах [7]. Штрафы: для граждан – 1–2 тыс. руб., для должностных лиц – 10–30 тыс. руб., для юридических – 100–250 тыс. руб.

2. Статья 8.1.1 КоАП РФ (нарушение правил благоустройства) применяется за организацию несанкционированной свалки. Штрафы для граждан: 3–5 тыс.

руб., для юридических лиц – до 300 тыс. руб. с возможностью приостановления деятельности.

Ответственность регионального оператора носит особый характер, так как он – монопольный исполнитель услуги. Помимо общих составов, за невывоз или несвоевременный вывоз ТКО (нарушение договора) РО несёт ответственность перед потребителями в виде перерасчёта платы [4]. За серьёзные нарушения лицензионных требований (например, захоронение отходов на нелегальном полигоне) Росприроднадзор может приостановить действие лицензии оператора, что фактически парализует его работу [1]. В крайних случаях соглашение с региональным оператором может быть расторгнуто досрочно по инициативе субъекта РФ [3; 4].

Несмотря на сформированную правовую базу, практическая реализация «мусорной реформы» сталкивается с рядом системных вызовов, ответом на которые становятся новые законодательные инициативы.

Неравномерность внедрения. Качество услуг кардинально различается от региона к региону. В некоторых субъектах РФ создана современная инфраструктура и налажен РСО, в других – реформа свелась лишь к смене вывозящей организации и росту тарифа. Например, не во всех населённых пунктах Свердловской области реализуются следующие федеральные проекты: «Чистый воздух», «Чистая вода» и другие. Мусоросортировочный полигон в городе Краснотурьинске будет охватывать весь «северный куст»: от Ивделя до Краснотурьинска.

Другой пример: перенесены сроки ввода в эксплуатацию мусоросортировочного завода в городе Краснотурьинске с июля 2023 года на неопределённый срок. Причиной средства массовой информации называют незавершённость процедуры лицензирования деятельности.

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что денежные средства расходуются неэффективно, работа по улучшению правосознания населения должным образом не проводится.

Низкий уровень извлечения вторичного сырья. Доля отходов, направляемых на переработку, остаётся невысокой. Это связано как с недостатком мощностей по сортировке и переработке, так и с низким качеством отдельного сбора на первом этапе.

Дефицит инфраструктуры. Строительство современных мусоросортировочных комплексов (МСК), заводов по термическому обезвреживанию и высокотехнологичных полигонов отстаёт от планов. «Инвестиционная» составляющая тарифа зачастую недостаточна для масштабных проектов.

Социальное недовольство. Рост платы за услугу при сохранении прежнего (или ухудшающегося) качества – основная претензия населения. Недовольство вызывают переполненные контейнеры, нерегулярный вывоз и отсутствие видимых улучшений в экологической обстановке. Государство фокусируется на мерах, которые должны сместить экономику в сторону замкнутого цикла.

1. Развитие института РОП. Производители и импортёры товаров будут обязаны самостоятельно утилизировать выпущенную в оборот упаковку и товары, утратившие потребительские свойства, либо платить экологический сбор. Деньги от сбора должны направляться на субсидирование создания инфраструктуры по переработке. Это ключевой инструмент для финансирования отрасли [1; 6].

2. Поэтапные запреты на захоронение. Уже введён запрет на захоронение чёрных и цветных металлов, отходов бумаги и картона. В перспективе под запрет попадут стекло, пластик, шины, электроника. Это создаст мощный стимул для их извлечения и переработки.

3. Стимулирование глубокой переработки через налоговые и тарифные льготы для предприятий, использующих вторичное сырьё.

4. Масштабная просветительская работа с населением. Без формирования экологической культуры и привычки к грамотному отдельному накоплению все технологические меры окажутся малоэффективными [6]. Низкое правосознание населения препятствует внедрению отдельных мероприятий национального проекта. В частности, в рамках национального проекта «Экология» предусмот-

рено внедрение системы раздельного накопления твёрдых коммунальных отходов в целях их последующей переработки. С этой целью муниципалитеты закупают контейнеры для раздельного накопления твёрдых коммунальных отходов, расходуются бюджетные денежные средства, вместе с тем указанные специализированные ёмкости либо не устанавливаются, либо используются населением с той же целью, что и обычные контейнеры – для складирования несортированных твёрдых коммунальных отходов.

Здесь стоит отметить, что в судебной практике огромное количество споров связано с попытками добиться перерасчёта ввиду постоянного отсутствия потребителя в жилом помещении.

Сложившаяся позиция судов строится на том, что «неиспользование потребителем жилого помещения (не проживание в данном помещении) не тождественно понятию «временное отсутствие потребителя», применяемому в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 №354, и не является основанием для освобождения потребителя как собственника жилого помещения от оплаты соответствующей коммунальной услуги, в частности, услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами» [9].

Таким образом, можно сделать вывод о неоднозначности судебной практики в рассматриваемом вопросе. Одни суды исходят из необходимости возложения обязанности по содержанию всех контейнерных площадок на территории муниципального образования на управляющие организации, другие – на органы местного самоуправления.

Следует отметить, что нередко управляющие организации сами способствуют такой позиции: заключают договоры на содержание контейнерной площадки (например, на проведение дезинфекции и дератизации), что показывает, что они признают её объектом, за содержание которого они несут ответственность.

При этом в случае, если управляющие организации перестанут содержать контейнерные площадки, расположенные на территории многоквартирных домов, которыми они управляют, право каждого на благоприятную окружающую среду будет нарушено, поскольку органы местного самоуправления не возьмут на себя обязанность содержать контейнерные площадки. Вместе с тем контейнерные площадки, как правило, включены в реестр имущества, но на баланс не принимаются, соответственно, утверждение, что содержание контейнерной площадки должна осуществлять управляющая организация, является спорным.

Следует отметить, что отсутствие места накопления твёрдых коммунальных отходов на территории отдельных многоквартирных домов может повлечь возникновение несанкционированных свалок на прилегающей территории, а несоответствие мест накопления отходов предъявляемым требованиям создаёт угрозу безопасности состояния окружающей среды, а также жизни и здоровью населения.

Таким образом, система государственного управления в Российской Федерации характеризуется большим количеством органов власти различного уровня, обладающих различными полномочиями в рассматриваемой сфере. При этом до настоящего времени детально не урегулирован ряд важных вопросов, касающихся обращения с твёрдыми коммунальными отходами, что приводит к последующему нарушению прав граждан, негативному воздействию на состояние окружающей среды.

В ходе так называемой «мусорной реформы» произошло перераспределение полномочий по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, в результате чего основные полномочия по обращению с ТКО были закреплены за региональными органами государственной власти.

Необходимо детально пересмотреть существующее законодательство в данной сфере общественных отношений, закрепив необходимые нормы в меньшем количестве источников. Например, новые Правила обращения с ТКО (Постановление №293 от 07.03.2025) действуют до 1 сентября 2031 г. Закон от 26.12.2024 №497-ФЗ вводит понятия «труднодоступная территория» и новый

способ утилизации ТКО – производство искусственных грунтов. Данные корректировки носят фрагментарный характер, добавляя новые термины и правила без консолидации и систематизации всего массива норм, что затрудняет их применение.

Аудит 2020 года показал, что 39 из 67 региональных программ и территориальных схем не соответствуют федеральным требованиям. В 2024 году 21 регион был признан «под угрозой срыва» национальных целей из-за ошибок в этих документах. Это означает, что цели национального проекта и повседневная практика часто не совпадают, что приводит к срыву планов по строительству инфраструктуры и переработке. Изменена ответственность за выявление свалок: объёмом $< 5 \text{ м}^3$ – ОМС, $> 5 \text{ м}^3$ в населённых пунктах – ОМС, вне их – региональные власти. Эта постоянная корректировка полномочий усложняет контроль, создаёт почву для споров и «перекладывания» ответственности.

Видится необходимым детально урегулировать в законодательстве данный вопрос. При этом такие изменения должны затронуть не только вопросы создания контейнерных площадок в будущем, но и вопросы решения судьбы и ответственности за контейнерные площадки, уже существующие на территории муниципального образования.

Таким образом, система обращения с твёрдыми коммунальными отходами в Российской Федерации перешла от фрагментированной и слабо регулируемой модели к новой, централизованной и комплексной.

Её правовой фундамент, основанный на Федеральном законе №89-ФЗ и последующих масштабных поправках, определил чёткие роли для всех участников: от федеральных властей, устанавливающих правила игры, до регионального оператора, несущего ответственность за весь цикл, и, наконец, до каждого гражданина, обязанного соблюдать правила накопления [1; 3; 6].

Остаются актуальными вопросы, связанные с неисполнением населением специальных требований к обращению с отдельными видами отходов: автомобильными шинами, аккумуляторными батареями и др.

Решением данной проблемы является выделение в планах учебных заведений отдельных часов на изучение этих положений, использование информационно-телекоммуникационных систем, проведение разъяснительной работы со стороны органов власти.

Вместе с тем для того, чтобы данный механизм заработал надлежащим образом и не вызывал у населения вопросов, необходимо на законодательном уровне разграничить понятия «постоянное проживание» и «временное проживание». Предлагается внести изменения в статью 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, дополнив следующим: «В случае отсутствия потребителя в жилом помещении, используемом для временного проживания, плата за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами начисляется исходя из количества граждан, фактически проживающих в данном помещении. Порядок подтверждения факта временного проживания и количество временно проживающих граждан устанавливается Правительством Российской Федерации».

Следует предположить, что данное изменение приведёт к установлению трёх позитивных факторов: а) легитимации практики начисления платы при отсутствии жильцов, подтверждённой судами; б) снижению количества судебных споров за счёт введения понятных и справедливых правил; в) повышению собираемости платежей и финансовой устойчивости системы обращения с ТКО.

Можно выделить ряд проблем, связанных с применением национальных стандартов в рассматриваемой сфере правоотношений.

Во-первых, применение ГОСТов на добровольной основе может повлечь за собой различия в статусе участников правоотношений: кто-то будет их применять в своей хозяйственной деятельности, а кто-то нет.

Во-вторых, несмотря на то, что законодательно закреплено применение стандартов на добровольной основе, отсутствует единообразная позиция в судебной практике по данному вопросу: одни суды своими решениями возлагают на хозяйствующие субъекты обязанности произвести какие-либо действия в со-

ответствии с требованиями ГОСТов, другие суды говорят о том, что такое недопустимо в связи с применением стандартов на добровольной основе.

При этом такая практика складывается в различных сферах правоотношений, не только в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Например, апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 11.05.2022 по делу №33–4902/2022 (№2–832/2021) оставлено без изменения решение Североуральского городского суда Свердловской области от 23.12.2021, которым на Управление образования Администрации Североуральского городского округа возложена обязанность осуществить финансирование за счёт средств местного бюджета и организацию работ по установке по периметру корпуса детского сада МАОУ «СОШ №2» ограждения, соответствующего требованиям «Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 57278–2016. Ограждения защитные. Классификация. Общие положения»; на МАОУ «СОШ №2» возложена обязанность установить ограждение по периметру корпуса детского сада МАОУ «СОШ №2», соответствующее требованиям «Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 57278–2016. Ограждения защитные. Классификация. Общие положения» [87]. Решение суда вступило в законную силу.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10.05.2023 по делу №88–8318/2023 решение Серовского районного суда Свердловской области от 30.05.2022 и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 26.01.2023, которыми на МБОУ «СОШ №21», администрацию Серовского городского округа возложена обязанность обеспечить финансирование и установить ограждение территории филиала МБОУ «СОШ №21» в соответствии с требованиями ГОСТ Р 57278–2016, отменены, гражданское дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Причиной отмены решения суда явилось необоснованное возложение на учреждение обязанности обеспечить установку ограждения в соответствии с требованиями ГОСТа, поскольку они применяются на добровольной основе.

Аналогичная ситуация возможна и в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами.

Судебная практика даже в одном регионе по вопросам применения положений ГОСТов неоднозначна, что может привести к нарушению прав хозяйствующих субъектов (когда в одном случае их будут обязывать действовать согласно положениям ГОСТов, а в другом – нет); причинению вреда окружающей среде (в случае если невыполнение требований ГОСТов приведёт к причинению такого вреда) и др.

В целом анализ требований в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами показал, что они закреплены в различных нормативных актах, перечень которых достаточно велик.

Успех всей реформы – это сложный пазл, элементы которого включают не только совершенствование законодательства, строительство современной инфраструктуры и жёсткий контроль, но и формирование новой экологической культуры. Технологии обработки, экономические механизмы РОП и запретительные меры будут работать в полную силу только тогда, когда каждый житель страны осознает свою личную ответственность за правильное обращение с отходами. От слаженности действий государства, бизнеса и общества в конечном итоге зависит, станет ли новая система обращения с ТКО реальным инструментом улучшения экологии и перехода к экономике замкнутого цикла или останется лишь на бумаге и в квитанциях за возросшую плату.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» №89-ФЗ от 24.06.1998 (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №26. – Ст. 3009.

2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» №458-ФЗ от 29.12.2014 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №1 (ч. I). – Ст. 11.

3. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» №503-ФЗ от 31.12.2017 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – №1 (ч. I). – Ст. 65.

4. Постановление Правительства РФ «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. №641» №1156 от 12.11.2016 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №47. – Ст. 6640.

5. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684–21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» №3 от 28.01.2021. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2026).

6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.

7. Федеральный закон «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» №195-ФЗ от 30.12.2001 (ст. 8.1, 8.2) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.

8. О требованиях к сбору, хранению и вывозу твердых коммунальных отходов (ТКО). – URL: https://35totemskij.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/poleznye-materialy/informatsiya-federalnyh-i-regionalnyh-organov-vlasti/rospotrebnadzor-info/novosti_3411.html (дата обращения: 20.03.2026).

9. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10.11.2022 по делу №88–17175/2022. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.03.2026).

Курдюмова Вероника Александровна – канд. юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург, Россия.
