

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**БАРЬЕРЫ И СТИМУЛЫ ДЛЯ РАЗДЕЛЬНОГО НАКОПЛЕНИЯ
ТВЁРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ**

(работа выполнена за счёт средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2021

Оглавление

1. Раздельный сбор твёрдых коммунальных отходов как одно из приоритетных направлений перехода к экономике замкнутого цикла.....	3
2. Законодательство Российской Федерации о раздельном сборе ТКО	9
3. Препятствия для внедрения раздельного сбора ТКО	13
3.1. Проблемы, которые могут быть решены изменением и дополнением законодательства.....	13
3.1.1. <i>Отсутствие законодательного требования об отдельной транспортировке и запрета захоронения утилизируемых ТКО, отдельно накопленных потребителями</i>	<i>13</i>
3.1.2. <i>Отсутствие единообразного подхода к формированию платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО при раздельном сборе отходов.....</i>	<i>14</i>
3.1.3. <i>Возможность заключения договора на оказание услуги по обращению с ТКО на условиях, не выгодных потребителю</i>	<i>20</i>
3.1.4. <i>Проблемы толкования понятий «раздельно накопленные ТКО» «место (площадка) накопления ТКО»</i>	<i>26</i>
3.1.5. <i>Проблемы создания, согласования и внесения в реестр мест (площадок) накопления ТКО</i>	<i>31</i>
3.2. Отношение населения к раздельному сбору ТКО	36
3.3. Инфраструктурные проблемы и разнонаправленные интересы	41
4. Стимулы для населения осуществлять раздельный сбор ТКО.....	43
5. Выводы и предложения.....	45

1. Раздельный сбор твёрдых коммунальных отходов как одно из приоритетных направлений перехода к экономике замкнутого цикла

Проблеме обращения с отходами производства и потребления во многих странах уделяется повышенное внимание как одной из ключевых проблем, влияющих на состояние окружающей среды сегодня и в будущем. Сегодня во многих странах, в том числе и в России, правительствами ставится задача перехода от однонаправленной модели, в которой жизненный цикл продукта, начавшись в виде полезного ископаемого, после стадии переработки и потребления заканчивается в виде отхода в местах захоронения, к модели, в которой утрата продуктом потребительских свойств превращает его в сырьё для нового производственного цикла. Эта модель носит название циркулярной экономики (circular economy), или экономики замкнутого цикла. По экспертным прогнозам, возврат полезной части использованных товаров и их упаковки в производственный оборот способен к 2025 году формировать до 1 трлн долларов в год добавленной стоимости в мировой экономике¹.

В Европейском союзе текущий План действий по переходу к экономике замкнутого цикла принят Еврокомиссией 11 марта 2020 года, и его ключевой целью является достижение двукратного роста повторного использования ресурсов к 2030 г., а в числе основных задач – сокращение образования отходов и создание активного внутреннего рынка высококачественных вторичных материальных ресурсов².

В России руководство страны также обозначило одним из ключевых направлений экологической повестки на ближайшую перспективу переход к экономике замкнутого цикла, о чем сказал Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 21 апреля 2021 года³. Целью экономики

¹ Из доклада Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко «Экология планеты – устойчивое развитие» на IX Невском международном экологическом конгрессе. Источник: <http://government.ru/news/42339/>

² Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe; European Commission. Источник: https://ec.europa.eu/environment/pdf/circular-economy/new_circular_economy_action_plan.pdf

³ Источник: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418>

замкнутого цикла является максимальное увеличение объема отходов, которые перерабатываются и используются повторно. В числе планируемых мер – принятие ряда законов, проекты которых уже разработаны Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, для стимулирования снижения образования отходов и применения вторичного сырья, вовлечения в хозяйственный оборот вторичных материальных ресурсов (далее также – вторичные ресурсы, ВМР), скорейшего внедрения расширенной ответственности производителя (далее также – РОП), создания единой информационной системы обращения с отходами, развития инфраструктуры по сортировке и переработке отходов, реализации отдельного сбора твердых коммунальных отходов.

Твёрдые коммунальные отходы (далее также – ТКО) в общем объеме образуемых за год в нашей стране отходов составляют только 7%, однако Правительство Российской Федерации считает разработку мер по максимальному вовлечению ТКО в оборот в качестве вторичных материальных ресурсов ключевым этапом создания системы экономики замкнутого цикла⁴.

Одной из национальных целей, определённых указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», является создание комфортной и безопасной среды для жизни, а целевым показателем, характеризующим её достижение в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, – создание к 2030 году устойчивой системы обращения с ТКО, обеспечивающей сортировку отходов в объёме 100%, и снижение объёма отходов, направляемых на полигоны, в два раза.

В соответствии с данным указом в Национальный проект «Экология» был включён федеральный проект «Комплексная система обращения с

⁴ Из материалов IX Невского международного экологического конгресса. Источник: <https://www.ecocongress.info/congress/>

твёрдыми коммунальными отходами»⁵. Цель федерального проекта – создать высокотехнологичную инфраструктуру обработки и утилизации отходов. Этим проектом были определены такие целевые показатели, как увеличение к 2024 году до 60% доли ТКО, направленных на обработку, и до 36% доли ТКО, направленных на утилизацию (использование отходов для производства продукции, выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов).

Согласно подготовленному в 2020 году Счётной палатой Российской Федерации отчёту об обеспечении экологической безопасности Российской Федерации, в том числе в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами,⁶ в стране отсортировывается и направляется на переработку 7% отходов, а по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, эта доля составляет и того меньше – только 4,5% от всего объёма отходов⁷. Сортировка традиционно налажена на полигонах, т.е. в местах захоронения отходов. Возможности выделения перерабатываемого вторсырья из смешанных отходов, поступающих на полигоны, ограничены по причине загрязнения большей части такого сырья органическими отходами. Международный опыт обращения с отходами также показывает, что из смешанного объёма ТКО удаётся выделить лишь 5 – 10% вторсырья⁸. Таким образом, основная проблема – это отделение вторсырья от остальных отходов. Решить эту проблему поможет своевременная обработка или сортировка мусора, прежде всего при его первичном накоплении, то есть возникает необходимость в отдельном накоплении и сборе ТКО (далее – отдельный сбор ТКО).

⁵ Паспорт национального проекта «Экология» утверждён президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

⁶ Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами», Счётная палата Российской Федерации, 2020 г. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf>

⁷ См. выступление главы Минприроды России А. А. Козлова http://www.mnr.gov.ru/press/news/biznes_poluchil_razyasneniya_o_rop_na_ploshchadke_minprirody/

⁸ Захоронить нельзя перерабатывать: как утилизируют мусор в России: <https://tass.ru/obschestvo/7145581>

В июне 2020 года Правительством Российской Федерации был утверждён План мероприятий («Дорожная карта») по введению отдельного накопления и сбора твёрдых коммунальных отходов⁹, включающий серию мероприятий по совершенствованию законодательства, внедрению отдельного накопления и сбора ТКО в субъектах Российской Федерации, реализации информационной политики в данной сфере, которые должны быть выполнены в 2020 – 2021 гг. Как следует из материалов IX Невского международного экологического конгресса¹⁰, в части разработки законопроектов все запланированные мероприятия будут выполнены до конца 2021 г.

Таким образом, внедрение отдельного сбора ТКО провозглашено одним из приоритетных направлений по обращению с отходами сегодня и в ближайшем будущем.

Тем не менее, на практике отдельный сбор отходов потребления населением внедряется медленно, а решения, принимаемые органами власти, выглядят противоречивыми.

Например, в законах Москвы и Московской области отдельный сбор ТКО закреплён с 1 января 2020 года, и на всех контейнерных площадках в зонах жилой застройки установлены специальные баки для сбора пластика, стекла, бумаги и металла. В мае 2020 года Роспотребнадзор рекомендовал приостановить отдельный сбор ТКО для того, чтобы предотвратить распространение коронавируса¹¹. В результате в Москве, по свидетельству экспертов Фонда «Институт экономики города» (далее – ИЭГ), в ряде районов синие контейнеры для вторсырья были убраны за пределы досягаемости жителей.

Субъекты Российской Федерации, разрабатывая свои программы в сфере обращения с ТКО и территориальные схемы, ещё не имели

⁹ План 1 июня 2020 г. № 4586п-П11 утверждён заместителем председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко.

¹⁰ Источник: <https://www.ecocongress.info/congress/>

¹¹ Источник: <https://ria.ru/20200508/1571131489.html>

утверждённых на федеральном уровне значений целевых показателей реформы, в том числе по отдельному сбору ТКО. В период разработки программ и территориальных схем регионы не располагали достоверными данными об объёме (массе) образующихся ТКО, существующих мощностях по использованию вторичного сырья, и по другим вопросам, в том числе финансирования программ для достижения целевых показателей.

Согласно упомянутому выше отчёту Счётной палаты Российской Федерации, только 39 субъектов Российской Федерации предусмотрели в региональных программах обращения с отходами мероприятия по внедрению отдельного сбора отходов.

Как следует из публикации Российской газеты, основанной на данных Публично-правовой компании «Российский экологический оператор» (см. рисунок 1)¹², к началу 2021 года на отдельный сбор ТКО перешли 36 из 85 субъектов Российской Федерации. При этом только 8 регионов используют систему «трёх контейнеров», предлагающую разделять ТКО на три составляющие: пищевые отходы, вторичное сырьё и не утилизируемые, предназначенные для захоронения отходы. В других регионах система «двухконтейнерная»¹³ - для утилизируемых и для смешанных отходов.

По словам руководителя «Российского экологического оператора», примерно 30% собранных отходов (около 20 млн тонн) сортируется, однако 2/3 из них потом все равно попадает на полигоны в связи с недостаточностью мощностей по утилизации отходов¹⁴.

¹² Источник: <https://rg.ru/2020/09/07/chto-meshaet-nachat-massovo-sortirovat-musor.html>

¹³ Термин «двухконтейнерная» система отдельного сбора ТКО употребляется в территориальных схемах обращения с отходами в ряде регионов, например, в территориальной схеме обращения с отходами Московской области (утв. постановлением Правительства Московской области от 22 декабря 2016 г. № 984/47).

¹⁴ М. Шувалова. Переход к экономике замкнутого цикла: перезапуск системы расширенной ответственности производителей, запрет на перерабатываемые материалы, стимулирование использования вторсырья. Источник: <https://www.garant.ru/article/1471040/>



Рисунок 1 – Субъекты Российской Федерации, в которых организован раздельный сбор ТКО

Источник: Российская газета (по данным Российского экологического оператора) <https://rg.ru/2020/09/07/что-meshaet-nachat-massovo-sortirovat-musor.html>

Настоящий аналитический отчет посвящён обзору барьеров, мешающих внедрению раздельного сбора ТКО населением, особенно тех, которые препятствуют развитию инициатив населения по осуществлению раздельного сбора ТКО, и возможных стимулов для внедрения раздельного сбора ТКО¹⁵. В качестве иллюстрации существующих барьеров для раздельного сбора ТКО в отчёте приведена имеющаяся в распоряжении экспертов ИЭГ информация о проблемах внедрения раздельного сбора ТКО по инициативе жителей в Московской области¹⁶.

¹⁵ В настоящем аналитическом отчёте не рассматриваются препятствия для развития отрасли по переработке отходов, развитие сбора и утилизации вторсырья производителями товаров и упаковки и проблемы внедрения РОП.

¹⁶ Сведения о попытках внедрить раздельный сбор на территории многоквартирных домов, находящихся в управлении товарищества собственников жилья «Горизонт» (р.п. Монино, г.о. Щёлково), приведены с разрешения председателя правления данного ТСЖ.

2. Законодательство Российской Федерации о раздельном сборе ТКО

Законодательство Российской Федерации не устанавливает прямых или косвенных ограничений для внедрения раздельного сбора ТКО, но и не устанавливает обязанность потребителей товаров осуществлять раздельный сбор ТКО.

Статья 13.4 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) устанавливает, что накопление отходов *может* осуществляться путём их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление), при этом накопление ТКО осуществляется в соответствии с правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Правительством Российской Федерации, и порядком накопления (в том числе раздельного накопления) твердых коммунальных отходов, утвержденным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156) (далее – Правила обращения с ТКО) предусматривают, что в случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации, *потребители обязаны* осуществлять разделение твёрдых коммунальных отходов по видам отходов и складирование сортированных твёрдых коммунальных отходов в отдельных контейнерах для соответствующих видов твёрдых коммунальных отходов¹⁷.

Таким образом, федеральное законодательство не устанавливает обязанность тех или иных лиц осуществлять раздельный сбор ТКО, но предусматривает такую возможность для законодательства субъектов Российской Федерации. Иными словами, федеральные органы власти,

¹⁷ См. пункт 19 Правил обращения с ТКО.

провозгласив необходимость внедрения и развития отдельного сбора ТКО, не установили понудительных мер для *всех* потребителей, отдав это полномочие на региональный уровень. Например, Минприроды России считает, что отдельный сбор отходов должен вводиться субъектами Российской Федерации поэтапно, по мере развития отрасли переработки (утилизации) ТКО в регионах¹⁸.

Закон об отходах устанавливает требования к региональным программам в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, и к территориальным схемам обращения с отходами. Однако в их числе не содержатся требования о включении в региональные документы положений об организации и осуществлении деятельности по отдельному сбору ТКО.

Минприроды России разработало методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по осуществлению отдельного накопления и сбора ТКО (с учётом лучших практик субъектов Российской Федерации) и направило их в регионы России в октябре 2020 года¹⁹. Эти методические рекомендации определяют рекомендуемый к применению порядок организации деятельности по отдельному накоплению и сбору ТКО на территории субъекта Российской Федерации, содержат рекомендации по установлению на региональном уровне требований к организации отдельного накопления ТКО, контейнерам, контейнерным площадкам и площадкам для установки бункеров, организации накопления крупногабаритных отходов, отходов ремонта жилых и служебных помещений и прочих отходов производства и потребления, которые содержат вредные или небезопасные вещества, и организации отдельного вывоза и сортировки отходов по видам.

Правительство Российской Федерации утвердило перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные

¹⁸ Источник: Пресс-служба Минприроды России: https://www.mnr.gov.ru/press/news/s_2020_goda_planiruetsya_vnedrenie_sistemy_razdelnogo_sбора_tko_v_kirovs_koy_voronezhskoy_sverdlovsko/

¹⁹ См. Методические рекомендации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению отдельного накопления и сбора твёрдых коммунальных отходов и письмо Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 05-25-53/28263 о направлении методических рекомендаций.

компоненты, захоронение которых запрещается (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р). В перечень входят 142 наименования, которые могут входить в состав ТКО, в т. ч. отходы металлических изделий, отходы, содержащие ртуть, бумажные и картонные отходы, отходы из резины, полимеров, стеклянная тара, отходы компьютерной техники, прочей бытовой радиоэлектронной техники и приборов, батарей и аккумуляторов, кабелей и проводов, электроустановочных изделий и бытовой техники, бытового электроинструмента.

Правительством Российской Федерации также утверждены новые перечни товаров и упаковки, подлежащих утилизации после утраты потребительских свойств (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3721-р). Перечни включают 40 позиций групп товаров, подлежащих утилизации после утраты потребительских свойств, в т. ч. 35 позиций, которые могут быть отнесены к ТКО, и 10 позиций упаковки таких товаров.

Под утилизацией понимается использование отходов (в качестве сырья) для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация)²⁰.

В целом, анализ федерального законодательства в сфере обращения с ТКО показал, что:

- Правительством Российской Федерации выбрано направление на внедрение и развитие отдельного накопления и сбора ТКО в России;
- Правительство Российской Федерации установило перечень ТКО, захоронение которых запрещено, и перечни товаров и упаковки, подлежащих

²⁰ Информация Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации "Об актуальных вопросах исполнения "расширенной" ответственности производителей, импортёров товаров (далее - РОП)".

утилизации после утраты потребительских свойств, которые должны либо раздельно накапливаться и собираться, либо отделяться от прочих отходов при обработке и направляться на переработку;

- федеральное законодательство не содержит норм, непосредственно ограничивающих внедрение и развитие раздельного сбора ТКО;

- федеральное законодательство содержит нормы, позволяющие субъектам Российской Федерации устанавливать обязанность потребителей осуществлять раздельный сбор ТКО.

В то же время федеральное законодательство:

- не устанавливает обязанности производителей и потребителей товаров осуществлять раздельное накопление и сбор ТКО;

- не устанавливает требований к субъектам Российской Федерации об организации раздельного сбора ТКО;

- не устанавливает требований к региональным операторам по обращению с ТКО об осуществлении деятельности по организации раздельного сбора ТКО.

Таким образом, сегодня раздельный сбор ТКО представляет собой дело сугубо добровольное, и для его реализации необходимо присутствие сразу нескольких условий: желание жителей (потребителей товаров) сортировать отходы, готовность органов местного самоуправления и местных управляющих организаций организовать и содержать места раздельного накопления ТКО, готовность органов власти субъектов Российской Федерации и региональных операторов по обращению с ТКО организовать вывоз и обработку раздельно собранных ТКО, а также наличие у названных органов и организаций материальных ресурсов для создания инфраструктуры для раздельного сбора ТКО, наличие предприятий по переработке отсортированных отходов во вторсырьё (либо в энергетические ресурсы) или инвесторов в развитие таких предприятий.

Соответственно, препятствиями для раздельного сбора ТКО становятся отсутствие одного или нескольких из перечисленных условий, как и

несовпадение интересов участников процесса. Часть возникающих препятствий может быть устранена путем изменения действующего федерального и регионального законодательства в области обращения с отходами, которым в следующем разделе уделено особое внимание.

Кроме того, может также идти речь о недостаточности в российском законодательстве действенных побудительных стимулов для населения развивать отдельный сбор ТКО (см. раздел 4 отчета).

3. Препятствия для внедрения отдельного сбора ТКО

3.1. Проблемы, которые могут быть решены изменением законодательства

3.1.1. Отсутствие законодательного требования об отдельной транспортировке и запрета захоронения утилизируемых ТКО, отдельно накопленных потребителями

Как уже упоминалось в начале данного аналитического отчета, в процессе обработки от ТКО отделяется не более 7% вторсырья для утилизации. Повысить долю отходов, направляемых на переработку, можно за счёт увеличения объёмов утилизируемых отходов, накапливаемых потребителями отдельно от остальных ТКО. Утилизируемые отходы, собранные отдельно, в таком случае должны сразу направляться на сортировку и переработку, минуя общий поток отходов, вывозимых на полигоны. В то же время в прессе описывалось много случаев сегодняшней практики обращения с ТКО, когда отдельно собранные жителями отходы загружались в мусоровозы вместе со смешанными отходами и направлялись не на переработку, а на мусорные полигоны²¹. В результате такого обращения вторсырьё, выделенное потребителями для утилизации, возвращается в общий объём смешанных отходов, где может быть загрязнено органикой и исключено из цикла переработки.

²¹ См., например, <https://lenta.ru/news/2021/08/26/musor/>, <https://www.kp40.ru/news/society/53740/>, <https://mkset.ru/news/society/24-10-2019/zhiteli-ufy-obvinyayut-kommunalschikov-v-tom-chto-te-valyat-v-odnu-kuchu-razdelnyy-musor>, <https://sochistream.ru/novosti/obshhestvo/v-sochi-razdelno-sobrannyj-musor-svalili-v-odin-kontejner-videokadry-33834/> и др.

Минприроды России в 2021 году подготовило проект новой редакции Правил обращения с ТКО, согласно которым предлагается ввести запрет на смешивание ТКО, накопление которых осуществляется отдельно, с совместно накопленными ТКО при их загрузке в мусоровозы и транспортировании²². Но нет гарантии, что отходы, отдельно привезённые на полигон для обработки, не будут смешаны и захоронены на полигоне.

Представляется необходимым рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Закон об отходах в части введения запрета на смешивание ТКО, накопление которых осуществляется населением отдельно, с совместно накопленными ТКО при их сборе, транспортировании и складировании перед обработкой, а также на захоронение отдельно накопленных утилизируемых ТКО и установлении административной ответственности за несоблюдение такого запрета.

3.1.2. Отсутствие единообразного подхода к формированию платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО при отдельном сборе отходов

При расчёте размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО, в отличие от других коммунальных услуг, не могут использоваться данные приборного учёта потребления услуги (фактического объёма образования ТКО) потребителями в каждом жилом помещении. Поэтому Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила предоставления коммунальных услуг), установлено, что в общем случае размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО определяется на основании нормативов накопления таких отходов и тарифов (цен) на услуги регионального оператора²³. Нормативы

²² Проект новой редакции Правил обращения с ТКО: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=114372>. См. также интервью главы Минприроды России А.А. Козлова телеканалу «Россия-24»: <https://smotrim.ru/article/2602881>

²³ См. абзацы первый и второй п. 148(30) Правил предоставления коммунальных услуг и приложение № 2 к указанным Правилам.

могут устанавливаться органами государственной власти субъекта Российской Федерации в расчёте на 1 человека, проживающего в жилом помещении²⁴, или на 1 кв. метр общей площади жилого помещения²⁵.

При этом Правилами предоставления коммунальных услуг определено, что при раздельном накоплении сортированных отходов размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО определяется исходя из объёма контейнеров, вывезенных с места (площадки) накопления твёрдых коммунальных отходов²⁶. Этот способ определения размера платы за предоставленную услугу по обращению с ТКО наиболее близок к оплате за фактический объём потребления данной услуги.

В соответствии с п. 8 Правил коммерческого учёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505 (далее – Правила коммерческого учёта ТКО), при раздельном накоплении ТКО коммерческий учёт твёрдых коммунальных отходов в целях расчётов по договорам в области обращения с ТКО осуществляется исходя из количества и объёма контейнеров для ТКО, установленных в местах их накопления.

Таким образом, переход от платы за услугу по обращению с ТКО исходя из установленных нормативов, начисляемой при несортированном накоплении отходов, к плате за услугу по обращению с ТКО исходя из объёма вывезенных контейнеров, начисляемой при раздельном сборе отходов, мог бы послужить существенным стимулом для внедрения раздельного сбора.

Особенно этот стимул мог бы «сыграть» в крупных городах, административных центрах субъектов Российской Федерации, для которых часто установлен более высокий норматив накопления ТКО, чем для малых

²⁴ См. приложение № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг, п. 9 (1).

²⁵ См. приложение № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг, п. 9 (2).

²⁶ См. абзац третий п. 148(30) Правил предоставления коммунальных услуг и приложение № 2 к указанным Правилам

поселений²⁷, и есть относительно больше возможностей организовать отдельный сбор ТКО с использованием современных контейнеров.

По мнению С.В. Разворотневой, начисление платы за обращение с ТКО в соответствии с реальным потреблением данной услуги является справедливой методикой, при этом «масса ТСЖ ... эту проблему решили — в Воронеже, в Московской области»²⁸. Тем не менее эксперты ИЭГ располагают информацией о том, что в Московской области есть ТСЖ, которые не могут добиться от регионального оператора начисления платы за фактически вывозимый объём ТКО.

Пример практических проблем внедрения отдельного сбора ТКО

Товарищество собственников жилья «Горизонт» (р.п. Монино, г.о. Щёлково Московской области)²⁹.

Средний объём ТКО, вывозимых с территории ТСЖ, в течение последних десяти лет неизменно составляет 40 - 45 куб. м. в месяц. В соответствии с едиными тарифами регионального оператора – ООО «Хартия», осуществляющего обращение с ТКО в восточной части Московской области, стоимость вывоза указанного объёма отходов в 2021 году составляет около 30 тыс. рублей.

Согласно установленным в Московской области нормативам накопления ТКО (0,114 куб. м. на 1 кв. м. общей площади многоквартирных домов в год)³⁰ при общей площади помещений в 12600 кв. м. товарищество обязано ежемесячно оплачивать вывоз 119,7 куб. м., что обойдётся ТСЖ в сумму около 90 тыс. рублей. То есть «нормативный» объём вывозимых ТКО почти втрое выше фактического, как и размер начисляемой платы за услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

²⁷ См. обзор ИЭГ «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 25-26:

http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf

²⁸ Интерфакс – недвижимость: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/125230/>

²⁹ Информация публикуется с разрешения председателя правления ТСЖ.

³⁰ Нормативы установлены распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 1 августа 2018 года № 424-рм.



Фото ИЭГ

Организовав отдельный сбор ТКО на своей территории, ТСЖ надеялось на возможность перейти к расчётам с региональным оператором за услугу по обращению с ТКО исходя из объёма вывезенных контейнеров в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации, однако до настоящего времени не может договориться об этом с региональным оператором.

С июля 2019 года ТСЖ «Горизонт» осуществляет отдельное накопление твёрдых коммунальных отходов, соблюдая все нормы действующего законодательства Российской Федерации и Московской области. При отдельном сборе ТКО складываются в отдельный контейнер сухие отходы (бумага, картон, пластик, полиэтилен, металл, стекло), годные к вторичной переработке и не загрязнённые пищевыми отходами. Площадка для накопления ТКО оборудована согласно требованиям Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области (о проблеме, связанной с созданием места (площадки) накопления ТКО, подробнее будет сказано далее).



Фото ИЭГ

С июля 2019 года региональный оператор по обращению с ТКО ООО «Хартия» осуществляет регулярный (3 раза в неделю согласно установленному графику) вывоз с придомовой территории ТСЖ «Горизонт» сухих отходов из контейнера на оборудованной площадке при помощи специальных мусоровозов, маркированных как транспорт для вывоза сухих отходов. Тем не менее, региональный оператор не признает факт раздельного сбора отходов товариществом и игнорирует требования Правил предоставления коммунальных услуг и Правил коммерческого учёта ТКО об учёте объёма ТКО исходя из количества и объёма вывозимых контейнеров, производя начисление платежей товариществу исходя из норматива накопления ТКО.

Приведённый выше пример демонстрирует, что переход от начисления платы за услугу по обращению с ТКО по нормативам к плате за фактически вывозимый объём отходов при раздельном сборе ТКО для региональных операторов означает заметные потери в доходах. Это подтверждает глава ассоциации региональных операторов «Чистая страна» Руслан Губайдуллин.

По его мнению, установление платы за вывоз ТКО для граждан не по нормативам, а по факту образования ТКО «убьёт отрасль»³¹.

Кроме того, при низких закупочных ценах на вторсырьё (см. раздел 1.2 настоящего отчёта) и необходимости дополнительных расходов на инфраструктуру организация раздельного сбора ТКО в принципе не выгодна для региональных операторов по обращению с ТКО.

Верховный Суд Российской Федерации в своём решении от 17 февраля 2021 г. № АКПИ20-956 отметил, что пункт 8 Правил коммерческого учёта объёма ТКО, предусматривающий при раздельном накоплении ТКО их учёт исходя из количества и объёма установленных в местах накопления ТКО контейнеров, «направлен на стимулирование собственников твёрдых коммунальных отходов осуществлять раздельное накопление твёрдых коммунальных отходов, образованных на территории субъектов Российской Федерации, организовавших деятельность по раздельному накоплению отходов. <...> При этом раздельное накопление твёрдых коммунальных отходов считается организованным, когда отрасль обращения с отходами имеет замкнутый цикл (обустроены площадки для накопления отсортированных твёрдых коммунальных отходов, имеются объекты обработки (сортировки) твёрдых коммунальных отходов, и соответствующие маршруты включены в территориальную схему обращения с отходами. <...> Отсутствие на территории субъекта РФ организованного накопления твёрдых коммунальных отходов позволяет собственнику твёрдых коммунальных отходов осуществлять коммерческий учёт твёрдых коммунальных отходов <...> одним из альтернативных способов расчёта», то есть исходя из установленных нормативов накопления ТКО.

По мнению юристов информационно-правового портала «Гарант.Ру», Верховный суд Российской Федерации усомнился в том, что имеет смысл экономически стимулировать инициативных собственников ТКО к их

³¹ См. https://www.kommersant.ru/doc/4730036?from=doc_vrez

сортировке и отдельному сбору, «если бумага, пластик, стекло, текстиль и т.п. отправятся на один полигон с перерабатываемым мусором»³².

Верховный суд Российской Федерации в своём решении сослался на тот факт, что федеральное законодательство отдало организацию отдельного накопления ТКО на откуп органам власти субъектов Российской Федерации. Тем самым Верховный суд подкрепил позицию тех региональных операторов, которые сегодня не считают отдельный сбор ТКО и их утилизацию приоритетной задачей своей деятельности и не желают принимать условия собственников жилья, в инициативном порядке организовавших отдельный сбор ТКО на придомовой территории и требующих справедливой оплаты услуги по обращению с ТКО в соответствии с её реальным потреблением.

Представляется важным дополнить нормы Закона об отходах в части установления в целях расчётов с региональным оператором за оказанную услугу по обращению с ТКО обязательности учёта в договоре на оказание такой услуги объёма ТКО исходя из объёма и количества контейнеров, вывезенных с места (площадки) накопления твёрдых коммунальных отходов.

3.1.3. Возможность заключения договора на оказание услуги по обращению с ТКО на условиях, невыгодных потребителю

В российском законодательстве есть нормы, которые позволяют региональным операторам заключать договоры с потребителями и исполнителями коммунальной услуги по обращению с ТКО (управляющими организациями, ТСЖ /ЖСК, ЖК) на условиях оплаты этой услуги исходя из нормативов накопления отходов.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 24.7 Закона об отходах по договору на оказание услуг по обращению с ТКО региональный оператор обязуется принимать ТКО в объёме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре, а собственник ТКО обязуется оплачивать услуги

³² <https://www.garant.ru/news/1453687/>

регионального оператора по цене, определённой в пределах утверждённого в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Региональный оператор обязан направить потребителю проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО, составленный в соответствии с типовым договором на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами по форме, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твёрдыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (далее - типовой договор).

Пункт 15 указанной формы типового договора требует, чтобы в договоре был указан конкретный способ учёта объёма и (или) массы ТКО для расчётов за оказанную услугу. В соответствии с Правилами коммерческого учёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505) стороны договора должны выбрать и указать в договоре один из способов:

- расчётным путём исходя из нормативов накопления ТКО;
- расчётным путём исходя из количества и объёма контейнеров для складирования ТКО;
- исходя из массы ТКО.

Таким образом, региональный оператор может указать в проекте договора тот способ учёта объёма ТКО, который ему максимально выгоден, то есть учёт исходя из нормативов накопления ТКО (конечно, если только данные нормативы не занижены³³).

Потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления к нему проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО должен либо подписать договор, либо направить региональному оператору мотивированный отказ от подписания проекта договора с приложением к нему

³³ О разбросе величин нормативов накопления ТКО, установленных в регионах России, см. в обзор ИЭГ «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 29 - 30:
http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf

предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации (протокола разногласий) (п. 8(11) Правил обращения с ТКО). В частности, потребитель может предложить иной способ учёта объёма ТКО из числа способов, указанных в форме типового договора на оказание услуги по обращению с ТКО.

Региональный оператор должен принять меры по урегулированию разногласий (п. 8(14) Правил обращения с ТКО). Но, если разногласия не урегулированы или если региональный оператор не направит потребителю новый проект договора с учётом урегулированных разногласий в течение 10 рабочих дней после получения протокола разногласий, то, согласно п. 8(15) Правил обращения с ТКО, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключённым на условиях типового договора.

В соответствии с нормами раздела XV(1) Правил предоставления коммунальных услуг договор об оказании услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами может быть заключён в письменной форме и вступает в силу со дня его подписания сторонами или путём совершения конклюдентных действий. При этом, согласно п. 8(18) Правил обращения с ТКО, до дня заключения договора услуга по обращению с ТКО оказывается региональным оператором в соответствии с условиями типового договора и подлежит оплате потребителем в соответствии с условиями типового договора. Иными словами, даже если стороны договора не достигли соглашения по способу учёта объёма ТКО или по другим вопросам, и разногласия не урегулированы, региональный оператор должен начать вывоз ТКО, а потребитель – оплачивать оказываемые ему услуги на условиях типового договора. При этом региональный оператор получает возможность игнорировать предложения потребителя и фактически диктовать свои условия касательно порядка расчётов за услугу по обращению с ТКО.

Пример практических проблем внедрения отдельного сбора ТКО

Товарищество собственников жилья «Горизонт» (р.п. Монино, г.о. Щёлково Московской области).

Получив в ноябре 2018 г. от регионального оператора ООО «Хартия» проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО, правление ТСЖ «Горизонт» не согласилось с указанным в проекте договоре порядком учёта объёма ТКО расчётным путём исходя из нормативов накопления ТКО и направило региональному оператору протокол разногласий к договору, предложив допустимый законодательством порядок учёта объёма ТКО исходя из количества и объёма контейнеров для складирования ТКО.

ООО «Хартия» проигнорировало протокол разногласий к договору и повторные обращения ТСЖ «Горизонт», не предоставило ТСЖ окончательный проект договора, не разместило договор на оказание услуг по обращению с ТКО в системе ГИС ЖКХ³⁴, но при этом с 1 января 2019 года начало осуществление вывоза ТКО с территории ТСЖ «Горизонт».

Поскольку разногласия по проекту договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами не были урегулированы сторонами, и региональный оператор не направил ТСЖ как потребителю проект договора с учётом урегулированных разногласий в установленный срок, согласно п. 8(15) Правил обращения с ТКО, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключённым на условиях типового договора.

Стороны так и не договорились по вопросу способа учёта объёма ТКО. Начиная с 1 января 2019 года ТСЖ «Горизонт» ведёт учёт количества отгруженных контейнеров путём составления ведомостей отгрузки на каждую дату вывоза ТКО. В ведомостях указывается объём контейнеров, их количество, государственный номер мусоровоза. В течение 2019, 2020 и двух месяцев 2021 года ведомости учёта вывезенных ТКО подписывались сотрудником ТСЖ и сотрудником регионального оператора, осуществляющим вывоз ТКО. На основании ведомостей ТСЖ определяет объём вывезенных ТКО исходя из количества вывезенных за текущий месяц контейнеров и их объёма, выставляет платежи собственникам квартир и осуществляет платежи на счёт регионального оператора исходя из объёма фактически вывезенных ТКО, умноженного на единый тариф регионального оператора, составляющий в 2021 году 739,67 руб. / куб. м. отходов. В соответствии с ведомостями учёта вывозимых ТКО в период с января 2019 года по февраль 2021 года товарищество заплатило региональному оператору более 794 тысяч рублей.

³⁴ На основании раздела 11 совместного приказа Министерства коммуникаций и связи Российской Федерации и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации региональный оператор обязан разместить договор на оказание услуг по обращению с ТКО в системе ГИС ЖКХ.

В то же время в указанный период региональный оператор не предъявлял товариществу акты оказанных услуг и не выставял счетов, но тем не менее начислял товариществу платежи за свои услуги исходя из норматива накопления ТКО. В начале 2021 года ООО «Хартия» обратилось в арбитражный суд с иском к ТСЖ «Горизонт» о взыскании задолженности в размере более полутора миллионов рублей и неустойки в сумме более 111 тыс. рублей за просрочку исполнения обязательств ТСЖ. Выплата требуемой суммы обойдётся собственникам жилья в многоквартирных домах ТСЖ примерно в 13 тысяч рублей с каждой квартиры, что, например, для пенсионеров, составляющих немалую часть собственников в ТСЖ, является большим финансовым бременем.

На момент подготовки данного материала суд ещё не принял решения по иску регионального оператора к ТСЖ, однако в процессе заседаний суд указывал руководству товарищества, что не считает факт отдельного сбора ТКО доказанным, следовательно, не видит оснований для оплаты услуги регионального оператора исходя из объёма и количества контейнеров.

Очень похожий случай в 2020 году рассматривался судебными инстанциями Нижегородской области. В данном случае решения суда были приняты в пользу товарищества собственников жилья, которое организовало отдельный сбор ТКО и оплачивало услугу регионального оператора исходя из объёма и количества контейнеров, вывозимых из мест (площадок) накопления ТКО.

Пример практических проблем внедрения отдельного сбора ТКО

Товарищество собственников жилья «Народная, 50» (г. Нижний Новгород)

Нижегородское ТСЖ «Народная, 50» в 2020 г. выступало ответчиком по иску регионального оператора на взыскание задолженности, которая, как и в описанном выше случае с ТСЖ «Горизонт», образовалась из-за того, что товарищество, организовав на своей территории отдельный сбор ТКО, оплачивало услугу регионального оператора по обращению с ТКО (ООО «Нижэкология-НН») исходя из объёма и числа контейнеров, вывозимых от многоквартирного дома. При этом, как и в случае с подмосковным ТСЖ, региональный оператор уклонялся от заключения договора с ТСЖ на условиях оплаты своей услуги по факту, а не по нормативам. Товарищество подало встречный иск к региональному оператору о понуждении его к заключению договора.

Арбитражный суд Нижегородской области³⁵, Первый арбитражный апелляционный суд (г. Владимир)³⁶ и Арбитражный кассационный суд Волго-Вятского округа³⁷ отклонили иск регионального оператора, посчитав, что ТСЖ в отсутствие договора и утверждённого способа определения объёма оказанных услуг полностью оплатило вывоз ТКО, образованных в многоквартирном доме, исходя из фактических объёмов вывезенных отходов. Региональный оператор не доказал, что оказал услуги в большем объёме, следовательно, у товарищества собственников нет задолженности перед компанией.

Кроме того, суд обязал регионального оператора заключить с товариществом «договор на оказание услуг по обращению ТКО на условиях, предложенных ТСЖ в проекте договора»³⁸ со ссылкой на Порядок накопления твёрдых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Нижегородской области (утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 5 июня 2018 года № 407). Пункт 4.3. указанного Порядка устанавливает, что решение о раздельном накоплении ТКО, образующихся в многоквартирных домах, принимается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме, и принятое решение обязательно к реализации для потребителей, органов местного самоуправления, региональных операторов по обращению с ТКО.

Таким образом, передача с федерального уровня на уровень органов власти субъектов Российской Федерации полномочий законодательного регулирования вопросов организации раздельного сбора ТКО чревата, во-первых, неравномерным развитием раздельного сбора ТКО по регионам России и, во-вторых, возможностями коррупционного взаимодействия органов региональной власти, местного самоуправления и региональных операторов как хозяйствующих субъектов. При этом суды - арбитры в спорах между потребителями и региональными операторами по вопросам

³⁵ Решение Арбитражного суда Нижегородской области https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e8a78dd9-abc8-41b6-9aa7-d666b0facc1b/a996d455-4b75-4ca6-98bc-22d318ba930e/A43-8353-2020_20200716_Reshenie.pdf?isAddStamp=True

³⁶ Решение Первого арбитражного апелляционного суда https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e8a78dd9-abc8-41b6-9aa7-d666b0facc1b/e883be07-98b8-46cc-b65d-ffa6cfe1f8f4/A43-8353-2020_20201019_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True

³⁷ Решение Арбитражного суда кассационной инстанции Волго-Вятского округа https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/950a9c25-f57b-40f1-92be-c3c1af7bb620/1fb59486-8f88-4ce5-9bd4-1d3703ed8c40/A43-5484-2020_20210317_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True

³⁸ Решение Арбитражного суда Нижегородской области https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e8a78dd9-abc8-41b6-9aa7-d666b0facc1b/a996d455-4b75-4ca6-98bc-22d318ba930e/A43-8353-2020_20200716_Reshenie.pdf?isAddStamp=True

коммерческого учёта собранных ТКО, – как видно из приведенных примеров, могут занимать в разных регионах диаметрально противоположные позиции, опираясь на одни и те же нормы федерального законодательства.

В целях устранения барьеров для внедрения и развития отдельного сбора ТКО представляется необходимым скорректировать нормы Правил предоставления коммунальных услуг и Правил обращения с ТКО в части условий и порядка заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО между региональным оператором и потребителем, в т. ч. с лицом, управляющим многоквартирным домом в интересах собственников помещений.

3.1.4. Проблемы толкования понятий «отдельно накопленные ТКО», «место (площадка) накопления ТКО»

В соответствии с пп. 1 и 2 ст. 13.3 Закона об отходах, отдельное накопление ТКО – это отдельное складирование отходов по видам, группам отходов, группам однородных отходов в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

Требования к местам (площадкам) накопления отходов установлены Законом об отходах (ст. 13.3), Правилами обращения с ТКО (п. 9-11), Правилами обустройства мест накопления твёрдых коммунальных отходов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039) (далее – Правила обустройства площадок ТКО), а также региональными законами и нормативными актами, правилами благоустройства муниципальных образований.

В соответствии с п. 10 Правил обращения с ТКО, складирование отходов может осуществляться потребителями:

- а) в контейнеры, расположенные в *мусороприёмных камерах* (при наличии соответствующей внутридомовой инженерной системы);
- б) в контейнеры, бункеры, расположенные на *контейнерных площадках*;

в) в пакеты или другие ёмкости, предоставленные региональным оператором.

Таким образом, к местам (площадкам) накопления отходов, разрешённым законодательством Российской Федерации, относятся и мусороприёмные камеры в многоквартирных домах, и контейнерные площадки на открытом воздухе.

Следовательно, раздельное накопление ТКО – в формулировке ст. 13.3 Закона об отходах – можно организовать и в мусороприёмных камерах, и на уличных площадках, если и то, и другое соответствуют санитарным нормам. В настоящее время в Москве и некоторых других городах внедряются проекты конструкции мусоропровода, предназначенной для автоматизированного разделения двух и более фракций ТКО, когда из такого мусоропровода сортированные отходы попадают в разные контейнеры, то есть собираются раздельно³⁹.

Однако, консультируя собственников помещений в многоквартирных домах по организации раздельного сбора ТКО, специалисты ИЭГ выявили несколько вопросов, которые вызывают разночтения и споры как у жителей, так и у местных чиновников, работников ЖКХ:

- где должны располагаться контейнеры для перерабатываемых отходов, а также что можно, а что нельзя считать местом (площадкой) для раздельного накопления отходов: содержащийся в законодательстве термин «площадка» некоторыми понимается исключительно как выделенное место на придомовой территории, отдельно от дома;

- что означают термины «двухконтейнерная» или «трёхконтейнерная» система раздельного сбора ТКО: некоторые считают, что на площадке не должно находиться более двух (или, соответственно, трёх) контейнеров, и только содержащиеся в этих контейнерах ТКО можно считать «раздельно собранными»;

³⁹ См., например, <https://mospravda.ru/2019/11/25/133027/>, <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2018/01/Bojko.pdf>

- считать ли «раздельно собранными» только утилизируемые (сухие, незагрязнённые) ТКО, помещённые в отдельный контейнер, или же и утилизируемые, и смешанные отходы, помещённые в разные контейнеры на одной площадке;

- можно ли считать, что отходы, поступающие в контейнеры из мусоропроводов, тоже относятся к «раздельно собранным» (собранным отдельно от утилизируемых), если в доме или на придомовой территории организовано отдельное накопление утилизируемых отходов, то есть организован раздельный сбор ТКО.

Все эти вопросы возникают, как правило, при обсуждении возможностей оплаты услуги регионального оператора по обращению с ТКО при раздельном их накоплении исходя из объёма и количества вывозимых контейнеров. Но, вероятно, такие разночтения понятия о «раздельном сборе» лежат и в основе споров о перспективах существования мусоропроводов в многоквартирных домах.

Так, некоторые эксперты и чиновники утверждают, что внедрение раздельного сбора ТКО невозможно без того, чтобы «заварить все мусоропроводы во всех домах России»⁴⁰, в таком случае все отходы, образующиеся в многоквартирных домах, должны будут складироваться в контейнеры на площадках, расположенных на придомовой территории. При этом мусоропроводы ассоциируют с антисанитарией, «рассадником крыс и тараканов»⁴¹, но не с удобством для жителей многоэтажных домов, особенно жителей, относящихся к маломобильным категориям. Однако нет понимания того, что ненадлежащее содержание уличных площадок накопления ТКО может приводить к развитию антисанитарии в той же мере, что и неправильная

⁴⁰ См. интервью спецпредставителя Президента Российской Федерации по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта С. Б. Иванова агентству Интерфакс: <https://www.rbc.ru/society/30/11/2020/5fc47ad49a7947e1d81b3e6c>

⁴¹ См. там же

эксплуатация мусороприёмных камер, о чём часто сообщается в российской прессе⁴².

Идея об отказе от мусоропроводов нашла отражение в Плане мероприятий («Дорожной карте») по введению отдельного накопления и сбора твёрдых коммунальных отходов⁴³, как мера по внесению изменений в строительные нормы и правила в части исключения требований, предусматривающих использование мусоропроводного оборудования в строящихся многоквартирных домах.

Представляется, что вопрос об отказе от оснащения многоквартирных зданий мусоропроводами требует всестороннего обсуждения и оценки возможных последствий, при том что в многоквартирных домах проживает большая часть городского населения (производителей ТКО), а в отсутствие мусоропроводов потребности в площадях для уличных площадок накопления ТКО возрастут, но размеры земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома в городской застройке, ограничены.

Пример практических проблем обращения с ТКО

Жилой комплекс «Загорье» (г. Москва)⁴⁴

Жилой комплекс, построенный в 2018-2019 гг. в г. Москве в районе Бирюлёво-Восточное, состоит из 6 корпусов переменной этажности, из которых центральный, самый высокий корпус насчитывает 46 этажей (небоскрёб), другие корпуса – в пределах 20-24 этажей, то есть высотой с типичную московскую многоэтажку застройки конца XX века.

⁴² См., например, <https://www.vesti.ru/article/1622702>, <https://sib.fm/news/2020/06/17/smertelnye-zabolevaniya-i-antisanitariya-koronavirus-grozit-nashestviem-krysy-v-novosibirsk>, <https://stolicaonego.ru/analytics/krysy-v-gorode-chto-delat/>, <https://lena-shl.livejournal.com/221610.html>, <https://spb.mk.ru/social/2021/05/24/zhiteli-peterburga-vzyvayut-o-pomoshhi-krysy-zakhvatili-dvory-i-podvaly.html>, <https://66.ru/news/society/189831/> и др.

⁴³ План 1 июня 2020 г. № 4586п-П11 утверждён заместителем председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко.

⁴⁴ Информация экспертов ИЭГ; также информация и фотографии с сайтов <https://zhk-zagorie.ru>, <http://m.novostroykin.ru>, <http://biryulevo-vostochnoe.ru>



В жилом комплексе несколько тысяч квартир, в каждой из которых образуются отходы потребления. При этом площадь придомовой территории сравнительно невелика и практически вся занята домовой инфраструктурой – парковками, детскими и спортивными площадками и т.д. Расположить во дворах необходимое количество контейнерных площадок достаточной площадью, чтобы разместить на них достаточное число контейнеров для складирования в них отходов со всего комплекса, не позволяет ограниченность размеров придомовой территории.



Единственной возможностью организовать сбор отходов в крупном многоэтажном жилом комплексе остаётся использование мусоропроводов и мусороприёмных камер в пределах здания, которыми оснащены все корпуса жилого комплекса.

Учитывая, что сегодня и в ближайшем будущем в крупных городах основным направлением является строительство многоэтажных жилых комплексов (3,9 тыс. таких жилых комплексов строится в России на июль 2021 года)⁴⁵, представляется, что необходимость запрета в многоквартирном жилье мусоропроводов должна быть более тщательно оценена параллельно с оценкой возможности массового внедрения внутридомовых инженерных систем накопления отходов с разделением на утилизируемые и не утилизируемые фракции.

3.1.5. Проблемы создания, согласования и внесения в реестр мест (площадок) накопления ТКО

В соответствии с Правилами обустройства площадок ТКО обязанность по созданию площадок для накопления отходов лежит на органах местного самоуправления, за исключением случаев, когда за это ответственны другие лица. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства российской Федерации в письме от 3 апреля 2019 г. № 11696-АО/06 «По вопросам, связанным с системой по обращению с ТКО» разъяснило, что обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, не входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, несут органы местного самоуправления муниципальных образований, а обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, включая контейнерные площадки, расположенные на земельных участках, входящих в общедомовое имущество, лежит на собственниках помещений многоквартирных домов или лицах, осуществляющих управление многоквартирными домами. Минстрой России при этом ссылается на Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491) и Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего

⁴⁵ Источник: РБК недвижимость, <https://realty.rbc.ru/news/60f56f3f9a79478dd4aa5d9c>

имущества в многоквартирном доме (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290).

Таким образом, создание площадок накопления отходов, в том числе контейнерных площадок для раздельного сбора ТКО, на земельных участках, входящих в общедомовое имущество, является обязанностью управляющих организаций, ТСЖ и ЖСК/ЖК, которые должны руководствоваться требованиями законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, требованиями Закона об отходах, Правилами обращения с ТКО, Правилами обустройства площадок ТКО, а также региональными законами и нормативными актами, правилами благоустройства муниципальных образований.

При этом Закон об отходах и упомянутые в ряду с ним Правила, утверждённые Правительством Российской Федерации, содержат лишь отсылки к иному законодательству Российской Федерации и нормативным правовым актам.

Согласно п. 8.2.5 СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» для установки контейнеров должна быть оборудована специальная площадка с бетонным или асфальтовым покрытием, ограниченная бордюром и зелёными насаждениями (кустарниками) по периметру и имеющая подъездной путь для автотранспорта. Размер площадок должен быть рассчитан на установку необходимого числа контейнеров, но не более пяти. Расстояние от контейнеров до жилых зданий, детских игровых площадок, мест отдыха и занятий спортом должно быть не менее 20 м, но не более 100 м.

Детализация и конкретизация требований к месту (площадке) накопления ТКО возможна в региональных нормативных правовых актах и правилах благоустройства муниципальных образований.

Пример из регионального законодательства

Московская область. Согласно Порядку накопления твёрдых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Московской области, утверждённому распоряжением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области от 26 июня 2019 года № 350-РВ (далее – Порядок накопления ТКО в Московской области), контейнерные площадки должны иметь твёрдое бетонное или асфальтовое покрытие с уклоном в сторону проезжей части, удобным для выкатывания контейнеров к мусоровозам, а также для удобства подъезда к контейнерам маломобильных групп населения. Также необходимо наличие подъездного пути с твёрдым покрытием (бетон, асфальт, асфальтовая крошка) для автотранспорта.

Место установки контейнерной площадки определяется на свободном земельном участке, в том числе от подземных и воздушных коммуникаций, с учётом возможности подъезда и проведения маневровых работ спецтехники, осуществляющей сбор и вывоз ТКО, с учётом возможного раздельного накопления ТКО.

Обустройство контейнерной площадки включает в себя:

- ограждение с 3 сторон высотой не менее 1,5 метра тёмного (зелёного, коричневого) цвета (профнастил, сетка или смешанное: профнастил/сетка (от уровня крышки контейнера до крыши));
- крышу для минимизации попадания атмосферных осадков.

Контейнерная площадка может обустроиваться:

- с установкой фандомата (экопункта) по автоматизированному приему пустой алюминиевой, пластиковой и (или) стеклянной тары;
- с установкой пункта приема вторичных материальных ресурсов, предназначенных для накопления или сбора вторичных материальных ресурсов;
- с применением контейнеров заглубленного типа с цветовой индикацией серого и синего цветов;
- с применением конструкции контейнерного шкафа с цветовой индикацией серого и синего цветов.

Обустройство контейнерной площадки «Мегабак»⁴⁶ включает в себя:

- подъездной путь;
- твердое (асфальтовое, бетонное) покрытие, площадью 0,5 до 2 гектаров;
- четырехстороннее ограждение с воротами;
- навес над установленными емкостями;

⁴⁶ «Мегабак» - подмосковные пункты приема от населения вторсырья (бытовой техники, мебели, спила растений, бумаги, картона, стекла, жести, пластиковых бутылок, книг, одежды, батареек и ламп).

- система видеонаблюдения;
- рабочее место для сотрудника;
- контейнеры и бункеры.

Кроме того, создание площадки накопления ТКО необходимо согласовать с органом местного самоуправления на основании письменной заявки по форме, установленной уполномоченным органом местного самоуправления. Орган местного самоуправления может отказать в согласовании создания площадки по причине несоответствия поданной заявки установленной форме либо несоответствия площадки требованиям законодательства⁴⁷.

После того, как место (площадка) накопления ТКО согласовано и создано управляющей организацией или ТСЖ, такая организация должна направить в уполномоченный орган заявку о включении сведений о площадке в реестр мест (площадок) накопления ТКО (далее - реестр) по форме, установленной уполномоченным органом⁴⁸. Факт наличия согласования создания площадки с уполномоченным органом не всегда обеспечивает внесение площадки в реестр⁴⁹.

Нахождение площадки в реестре является основанием для внесения её в схему обращения с отходами и договоры на оказание услуг по обращению с ТКО.

Пример практических проблем внедрения отдельного сбора ТКО

Товарищество собственников жилья «Горизонт» (р.п. Мошино, г.о. Щёлково Московской области).

Согласно Порядку накопления ТКО в Московской области при отдельном накоплении ТКО в отдельный контейнер должны помещаться сухие отходы, подлежащие утилизации и не загрязнённые пищевыми отходами.

На средства ТСЖ на придомовой территории оборудована контейнерная площадка для сбора сухих ТКО, местоположение которой было рекомендовано товариществу региональным оператором и затем, как

⁴⁷ Пункты 4-8 Правил обустройства площадок ТКО.

⁴⁸ Пункт 22 Правил обустройства площадок ТКО.

⁴⁹ Пункт 25 Правил обустройства площадок ТКО.

и технические характеристики площадки, согласовано с администрацией городского округа Щёлково.

На площадке в соответствии с требованиями Порядка накопления ТКО в Московской области установлен контейнер синего цвета для сбора сухих ТКО вместимостью 0,55 куб. м.

Контейнерная площадка размером 8 кв. м. соответствует нормам раздела 4 Порядка накопления ТКО в Московской области: огорожена с трёх сторон, имеет асфальтированное покрытие и свободный подъезд для мусоровозов. Контейнер оснащён колёсами, оборудован крышкой с замком.

Кроме того, муниципальная администрация при согласовании создания площадки указала товариществу на необходимость огородить территорию товарищества и обеспечить видеонаблюдение за контейнерной площадкой, чтобы исключить возможность поступления ТКО извне территории ТСЖ, хотя подобные требования установлены в нормативном акте Московской области лишь для площадок типа «Мегабак», то есть для больших пунктов приёма вторсырья.

Тем не менее, ТСЖ выполнило указанные рекомендации. Контейнерная площадка расположена рядом с помещением круглосуточной охраны, территория ТСЖ огорожена по периметру и оборудована камерами видеонаблюдения, въезд на территорию регулируется шлагбаумом, что позволяет товариществу вести учёт и контроль количества отгруженных контейнеров.

ТСЖ пять раз направляло в администрацию городского округа Щёлково заявки на внесение созданной ещё летом 2019 года площадки в реестр мест (площадок) накопления ТКО. Однако данная площадка не была своевременно внесена в реестр по формальным причинам – из-за отсутствия на площадке контейнера (контейнеров) для накопления смешанных отходов, со ссылкой на Порядок накопления ТКО в Московской области, хотя указанный Порядок не содержит однозначного требования о нахождении контейнера для смешанных отходов на площадке. Доводы ТСЖ о том, что все смешанные отходы собираются в контейнеры внутри многоквартирных домов и вывод их на уличную площадку ухудшит условия проживания людей, особенно пенсионного возраста, может ухудшить санитарное состояние придомовой территории, не принимались в расчёт администрацией городского округа. В итоге летом 2021 года ТСЖ поставило-таки на площадке требуемый контейнер малой ёмкости для смешанных отходов, чтобы соблюсти формальное требование. На момент подготовки данного материала контейнерная площадка на территории ТСЖ ещё не была внесена в соответствующий городской реестр.

Этот факт позволяет региональному оператору не признавать отдельный сбор ТКО на территории товарищества «Горизонт».

Представляется, что наличие согласования созданного места (площадки) накопления и сбора ТКО должно служить основанием для внесения указанного места (площадки) в реестр.

Считаем необходимым скорректировать нормы Правил предоставления коммунальных услуг и Правил обращения с ТКО в части упрощения порядка внесения мест (площадок) накопления ТКО, созданных управляющими организациями, товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами, собственниками жилья помещений в соответствии с требованиями федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, в муниципальные реестры мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов.

3.2. Отношение населения к раздельному сбору ТКО

В 2019 – 2020 годах несколько исследовательских центров одновременно проводили опросы населения по вопросу организации раздельного сбора ТКО.

Центр исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) в 2019 г. в ходе такого опроса⁵⁰ выяснил, что сортировкой и перемещением бытовых отходов в отдельные контейнеры, в пункты приёма занимаются только 13% опрошенных граждан, но ещё 29% готовы делать это в будущем. Главными условиями, при которых граждане согласны постоянно производить раздельный сбор ТКО, являются: установка контейнеров для раздельного сбора ТКО вблизи дома и уверенность в том, что раздельно собранные отходы пройдут вторичную переработку. Исследователи НИУ ВШЭ по итогам опроса сделали вывод о том, что при существующих условиях практика раздельного сбора ТКО жителями развиваться не будет. Полученные данные о приемлемых для граждан затратах

⁵⁰ Источник: исследование ЦИГОиНКС НИУ ВШЭ «Проблема мусора и разумное потребление: новые и традиционные практики россиян», 2019 г. <https://grans.hse.ru/news/314454834.html> .

времени на сортировку и доставку отходов к месту раздельного сбора указывают на первостепенную важность развития «инфраструктуры доступности» - плотной сети контейнеров-пунктов для сбора разделённых отходов, выделения при проектировании новых жилых домов специальных помещений для раздельного сбора ТКО, а также модернизации существующих мусоропроводов.

Исследовательское агентство Magram Market Research в январе 2020 года провело всероссийский опрос⁵¹, в котором приняли участие 2500 человек в возрасте от 18 лет из всех федеральных округов России. Результаты показали, что бытовые отходы сортируют 26% опрошенных.

Те, кто не сортируют отходы (74%), объясняют это следующими причинами (вопрос предполагал несколько вариантов ответа):

- 53% считают, что это бессмысленно, т.к. потом весь мусор все равно сбрасывается «в одну кучу»;

- у 23% в квартире нет места для сортировки мусора;

- 14% опрошенных считают, что это просто очень неудобно;

- 14% уверены, что заниматься сортировкой должны коммунальные службы, т.к. «мы им за это платим»;

- 8% просто не хотят этого делать.

Однако 90% россиян, не сортирующих ТКО сейчас, готовы начать это делать, если:

- около дома будут поставлены специальные контейнеры для сбора ТКО (66%);

- будут точно знать, что его потом переработают (45%);

- если государство поможет им организовать дома место для этого (например, предоставит специальные контейнеры) (21%).

Левада-Центр в марте 2020 г. провёл в 50 регионах России опрос⁵², в котором приняли участие 1600 человек, о готовности населения сортировать

⁵¹ Источник: <http://www.magram.ru/news/garbage.html>

⁵² Источник: <https://www.levada.ru/2020/05/13/razdelnyj-sbor-othodov/>

ТКО для дальнейшей переработки. Почти треть участников опроса ответили, что рядом с их домом находятся контейнеры для раздельного сбора ТКО. Эта доля варьируется в разных типах населённых пунктов: среди жителей Москвы – 64%, жителей крупных городов – 45%, жителей средних и малых городов – около четверти, а среди жителей сел – меньше 20%.

По результатам этого опроса, большая часть (70%) тех, у кого установлены контейнеры рядом с домом, начали сортировать отходы, и почти половина от тех, кто собирает отходы отдельно, делают это регулярно (см. рис. 3).

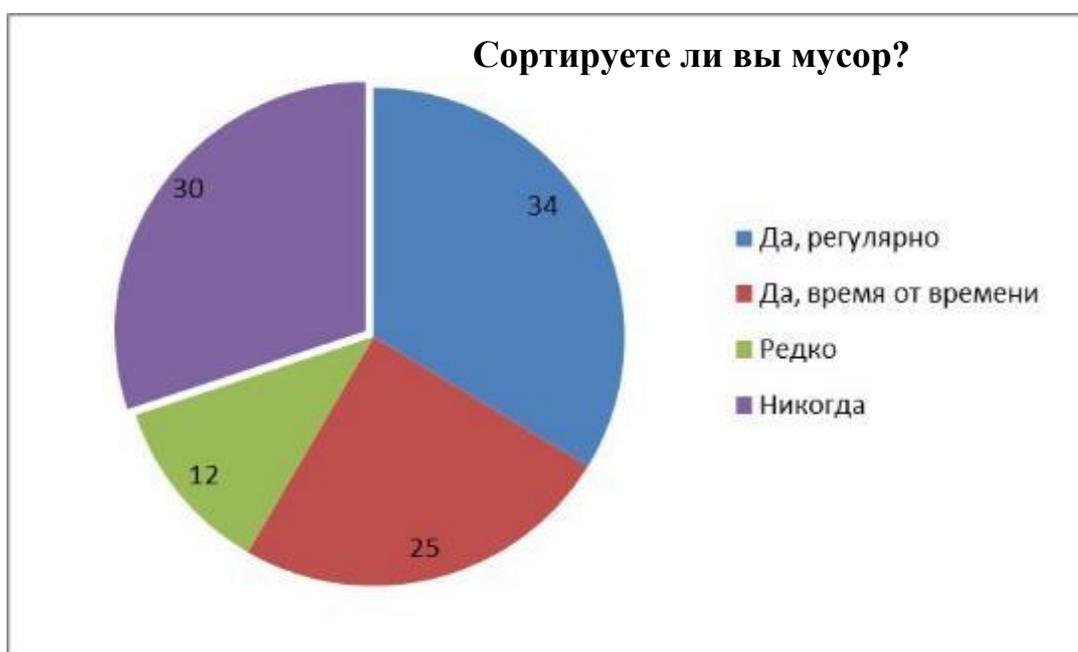


Рисунок 2 – Распределение ответов респондентов, у которых установлены баки для раздельного сбора рядом с домом, на вопрос: «Сортируете ли вы мусор?»

Источник : <https://www.levada.ru/2020/05/13/razdelnyj-sbor-othodov/>

Опрос Левада-Центра еще раз показал, что около 30% тех, кто не сортируют отходы, обосновывают свою позицию тем, что считают сортировку бессмысленным занятием, так как, по их мнению, отходы все равно будут отвезены на свалку. Ещё почти столько же респондентов ответили, что у них нет времени на сортировку и раздельное выбрасывание отходов.

Очевидно, что главные факторы внедрения раздельного сбора ТКО с позиции потребителей – это наличие инфраструктуры для раздельного сбора,

простота и удобство пользования ею и уверенность в наличии реальной пользы от сортировки отходов для экономики города и страны, для окружающей среды.

Хотя вопрос о получении доходов от сдачи вторичного сырья на переработку или о снижении стоимости услуги по вывозу разделённых ТКО в ходе упомянутых опросов не поднимался, но можно предположить, что отсутствие экономической выгоды от сортировки отходов также играет отрицательную роль в обеспечении готовности населения к разделённому сбору ТКО. Между тем, в феврале 2021 года в Минприроды России сообщали, что 50 субъектов Российской Федерации не поддержали предложенную ведомством методику расчета платы за обращение с ТКО по фактическому объему вместо квадратных метров или прописанных в помещении жильцов⁵³. Это означает, что регионы не заинтересованы в создании у населения экономического стимула к сокращению объема отходов, в том числе за счет его разделённого сбора.

Таким образом, основными проблемами внедрения разделённого сбора ТКО сегодня являются:

- отсутствие законодательных обязательных требований о внедрении разделённого сбора ТКО и правил осуществления разделённого сбора ТКО потребителями;
- наличие отдельных нерешённых нормативно-правовых вопросов в актах, касающихся договорных отношений региональных операторов и потребителей, учета количества вывозимых ТКО;
- незаинтересованность региональных операторов по обращению с ТКО в организации разделённого накопления и сбора ТКО;
- отсутствие местных правил осуществления потребителями разделённого накопления ТКО:

⁵³ <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/125230/>

- отсутствие развитой инфраструктуры для отдельного сбора ТКО и неопределённость в отношении того, кто и за счёт каких средств должен её создавать и содержать;

- отсутствие (недостаточность) мотивации у населения осуществлять отдельный сбор ТКО.

Фактически, сегодня нет ответа на вопрос, в каком направлении двигаться в части способов разделения отходов в домохозяйствах и последующего сбора и транспортировки отходов. Продолжать ли развивать систему двух, трех видов контейнеров на мусорных площадках? Или постепенно переходить к установке на мусорных площадках большого числа видов контейнеров для селективного сбора отдельных видов отходов (как это сделано во многих европейских странах)? Или, возможно, учитывая ограниченность возможностей отдельного сбора отходов в жилищном фонде (особенно в многоквартирных домах), внедрять систему сбора отходов в пластиковых пакетах разных цветов (отдельно для пищевых отходов и загрязнённой пищевой упаковкой и всех других «чистых» отходов, поддающихся централизованной глубокой сортировке) с использованием обычных контейнеров и мусоровозов и разделением отходов на мусоросортировочных комплексах? Возможно, необходимо определить вариативность отдельного сбора в зависимости от наличия (планов по созданию) в регионе мощностей по сортировке отходов.

Для вовлечения населения в процесс отдельного сбора ТКО необходимо, чтобы граждане были хорошо информированы о том, какой вариант отдельного сбора отходов выбран в регионе, почему, в каком направлении система будет развиваться и что для этого делается. Только в этом случае люди будут понимать свою роль, обязанности и возможности.

3.3. Инфраструктурные проблемы и разнонаправленные интересы

Основная практическая проблема, препятствующая сегодня массовому внедрению отдельного сбора ТКО – это отсутствие налаженной системы, объединяющей отдельное накопление перерабатываемых ТКО, транспортировку, сортировку, подготовку к переработке, переработку отходов во вторичное сырьё и его поставку на предприятия по производству товаров. Такая «цепочка» не организована пока ни в одном регионе, ни в одной отрасли промышленности. То есть совершенно отсутствует даже ограниченная практика внедрения принципов экономики замкнутого цикла.

Очевидно, что, наряду с задачами по развитию отрасли по переработке вторичного сырья, развитию сбора и утилизации вторсырья производителями товаров и упаковки, планированию отдельного сбора ТКО в территориальных схемах обращения с отходами и в деятельности региональных операторов, одной из основных задач является создание инфраструктуры для отдельного сбора ТКО в месте их образования, то есть непосредственно в жилой застройке, и разработка понятных потребителям правил пользования этой инфраструктурой.

Основные вопросы, на которые необходимо ответить, чтобы создавать инфраструктуру для отдельного сбора ТКО у потребителей – это вопросы о полномочиях (обязанностях) и средствах на выполнение данной задачи.

Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО относятся к регулируемым видам деятельности региональных операторов по обращению с ТКО⁵⁴. При этом при установлении единого тарифа на услугу регионального оператора не учитываются его затраты на утилизацию ТКО, поэтому, как правило, региональные операторы сами не занимаются утилизацией ТКО, а только организуют сбор и транспортировку перерабатываемых ТКО к месту утилизации, частично – ещё

⁵⁴ См. статьи 24.6 и 24.8 Закона об отходах.

дообработку ТКО перед направлением их на утилизацию, но в основном это тоже функция переработчиков.

Представляется, что, если внедрение отдельного сбора отходов будет вменено региональным операторам органами власти субъектов Российской Федерации, то это повлечёт некоторое удорожание услуги по обращению с ТКО, так как потребует от региональных операторов дополнительного парка мусоровозов для сбора «сухих» отходов, закупки контейнеров для отдельного сбора и расходов на их маркировку, что в настоящее время практически не учитывается в тарифах региональных операторов.

Учитывая повышение расценок на услуги по обращению с ТКО, которое произошло в 2019 году после начала «мусорной реформы» и последовавшее за этим общественное возмущение⁵⁵, не все регионы готовы в настоящее время включать в тариф регионального оператора соответствующие расходы на внедрение отдельного сбора ТКО.

Некоторые эксперты и общественные деятели полагают, что оборудовать площадки и устанавливать контейнеры для отдельного сбора ТКО на территориях жилой застройки должны органы местного самоуправления за счёт средств местных бюджетов. Представляется, что если создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО и относится к полномочиям местного самоуправления⁵⁶, то закупка и содержание контейнеров – это функция региональных операторов, поэтому вопрос необходимо решать на региональном уровне.

Сегодня в ряде городов приём вторсырья, сортировка и отправка его в переработку или на повторное использование непосредственно предприятиям-переработчикам реализуются как экологические проекты некоммерческих организаций за счёт грантовых средств и пожертвований доноров и граждан⁵⁷. Это позволяет дополнять инфраструктуру отдельного сбора и утилизации

⁵⁵ См. обзор ИЭГ «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 37-38:

http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf

⁵⁶ См. статью 8 Закона об отходах.

⁵⁷ См., например, <https://news.vtomske.ru/details/113447-ne-valite-v-odnu-kuchu>

ТКО. Между тем, это направление обращения с ТКО не отражается в региональных программах и территориальных схемах обращения с отходами.

4. Стимулы для населения осуществлять отдельный сбор ТКО

Побудительные стимулы для населения должны, на наш взгляд, включать наиболее разнообразный спектр мер, включая экономические, информационные, образовательные.

Экономические стимулы могут включать:

- «привязку» размера платы на услуги по обращению с ТКО к фактическому объёму вывозимых несортированных отходов, снижение или отмену платы за вывоз сортированных отходов;
- льготы по налогу на доходы физических лиц, полученные от реализации вторичного сырья (это применяется в международной практике⁵⁸);
- введение залоговой стоимости перерабатываемой тары, прежде всего стеклянной, для активизации оборота такой тары / упаковки;
- введение штрафов за неправильное размещение ТКО на наружных (дворовых, уличных) контейнерных площадках (эта мера потребует усиления контроля за соблюдением правил сбора ТКО со стороны административных органов, региональных операторов и/или управляющих организаций);
- предоставление грантов либо иные социальные программы финансовой поддержки инициатив жителей и их объединений (ТСЖ, ТОС) для приобретения ими контейнеров отдельного сбора ТКО (для жилых помещений и для наружного использования), оборудования площадок для отдельного сбора на земельных участках в частной собственности граждан, приобретения и установки диспозеров пищевых отходов (в т. ч. при условии заваривания мусоропроводов);

⁵⁸ См. обзор ИЭГ «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 37-38:
http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf

- включение в муниципальные программы благоустройства городских территорий вопросов создания площадок для сбора крупногабаритных бытовых отходов, а также для сбора и обмена предметами быта в целях их повторного использования («блошинные рынки», «гаражные распродажи» и т.п.).

Информационные стимулы могут включать:

- масштабную информационную кампанию, организованную на государственном уровне, в СМИ, социальных сетях и средствах развлечения граждан, включая телевидение, кино, театр, клубы и др., направленную на формирование позитивного общественного мнения в отношении раздельного сбора ТКО и усвоение гражданами правил раздельного сбора ТКО;

- местные информационные кампании для донесения до жителей конкретной информации о порядке раздельного сбора ТКО на территориях муниципальных образований;

- развитие социальной рекламы раздельного сбора ТКО, культуры ответственного потребления, вторичного использования вещей, ремонта и реставрации вещей вместо того, чтобы их выбрасывать и приобретать новые;

- создание интернет сервисов, включая мобильные приложения, для общественного контроля за транспортировкой и переработкой раздельно собранных отходов, размещение в сети интернет, особенно в социальных сетях, отчётов региональных операторов о транспортировке и обработке раздельно собранных жителями ТКО.

Образовательные стимулы могут включать:

- расширение практики экологического образования в школах и детских дошкольных учреждениях, в рамках которого необходимо преподавать цели и правила раздельного сбора ТКО;

- разработку и проведение местных образовательных программ для жителей муниципальных образований с целью разъяснения порядка раздельного сбора ТКО на тех или иных городских территориях.

5. Выводы и предложения

1. Для внедрения и развития отдельного сбора ТКО представляется целесообразным принятие ряда мер на уровне федерального регулирования, включая:

- внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» для введения запретов на захоронение отдельно собранных отходов и установления в целях расчётов с региональным оператором за оказанную услугу по обращению с ТКО обязательности учёта в договоре на оказание такой услуги объёма ТКО исходя из объёма и количества контейнеров, вывезенных с места (площадки) накопления твёрдых коммунальных отходов, а также внесение соответствующих изменений в Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156, и Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354;

- внесение изменений в Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156, в части введения правил отдельного накопления и сбора ТКО, уточнения условий и порядка заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО между региональным оператором и потребителем, в т. ч. с лицом, управляющим многоквартирным домом в интересах собственников помещений, упрощения порядка внесения мест (площадок) накопления ТКО, созданных управляющими организациями, товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами, собственниками жилья помещений в соответствии с требованиями федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, в муниципальные реестры мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов;

- внесение изменений в Основы ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484, в части установления возможности при регулировании тарифов региональных операторов по обращению с отходами включать расходы, связанные с организацией раздельного сбора ТКО, в производственные расходы региональных операторов.

2. Помимо внесения изменений в законодательство Российской Федерации, необходимо принятие решений и осуществление мероприятий на уровне субъектов Российской Федерации, прежде всего – включение мероприятий по внедрению и поддержке раздельного сбора ТКО в региональные программы в области обращения с отходами и территориальные схемы обращения с отходами. В схемы обращения с ТКО необходимо встраивать инфраструктуру по сбору отдельных видов отходов, созданную (создаваемую) бизнесом и некоммерческими организациями.

3. Необходимо проработать на уровне профильных министерств (Минстроя России и Минэкономки России) вопрос о потенциальных экономических стимулах для населения осуществлять раздельный бор ТКО, например, таких как введение льгот по налогу на доходы физических лиц, полученные от реализации вторичного сырья, залоговой стоимости перерабатываемой тары, прежде всего стеклянной, введение штрафов за неправильное размещение ТКО на наружных (дворовых, уличных) контейнерных площадках.

4. Необходимо усилить такие направления государственной политики в области обращения с отходами, как информационное сопровождение, разъяснительная работа с населением, пропаганда раздельного сбора ТКО, экологическое образование. Это подразумевает реализацию целого комплекса мер, охватывающих СМИ, образование, цифровые и сетевые технологии и т.д.

5. Успешное продвижение раздельного сбора ТКО зависит от объединения усилий участников на разных уровнях – власти, бизнеса,

потребителей, НКО, СМИ и др. Важная роль НКО заключается в информационно-просветительской, агитационной и мобилизационной деятельности в данной сфере, а также в организации общественного контроля и содействии налаживанию диалога между ключевыми участниками.