

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по вопросу обращения с твердыми коммунальными отходами

26 января 2023 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды и Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды в сентябре 2022 года в преддверии парламентских слушаний на тему «О ходе реализации реформы в области обращения с отходами производства и потребления: от достижения целевых показателей до создания экономики замкнутого цикла»¹ проведена серия мероприятий² (далее – круглые столы, мероприятия), в ходе которых участники обсудили ряд важных вопросов, связанных с реформой в области обращения с отходами производства и потребления.

В мероприятиях приняли участие члены Общественной палаты, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, общественных организаций и экспертного сообщества.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья регулируются положениями Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

¹ <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/77664/>

² <https://www.oprf.ru/news/neizbezhnost-ili-bezotvetstvennost-kak-izbavitsya-ot-nesanktsionirovannykh-svalok>
<https://www.oprf.ru/news/kak-reshit-problemu-utilizatsii-otkhodov-na-kraynem-severe>
<https://www.oprf.ru/news/musornaya-reforma-v-gorodakhmillionnikakh-problemy-i-resheniya>

В 2019 году в Российской Федерации в связи с вступлением в силу отдельных норм Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» завершился переход на новую систему по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО), предусматривающую отнесение услуги по вывозу ТКО к коммунальным услугам, создание территориальных схем обращения с отходами, определение на конкурсной основе региональных операторов по обращению с ТКО (далее – региональный оператор), тарифы для которых устанавливаются на региональном уровне. Основной задачей данной реформы являлось создание новой современной инфраструктуры обработки и утилизации коммунальных отходов.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 года³ Президент Российской Федерации отметил, что переход на новую систему обращения с ТКО не должен сводиться к росту платы за вывоз мусора, необходимо навести порядок в данной сфере и сформировать «цивилизованную, безопасную систему обращения с отходами, их переработки и утилизации».

Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, являются одной из национальных целей и задач, определенных Президентом Российской Федерации, для достижения которой необходимо решение задач по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, по созданию условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления, а также созданию и эффективному функционированию во всех субъектах Российской Федерации системы

³ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032>

общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок⁴.

Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза, является одним из показателей национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»⁵. На достижение указанных результатов направлен национальный проект «Экология»⁶, предусматривающий реализацию мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов (федеральный проект «Чистая страна») и формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая создание условий для утилизации запрещенных к захоронению отходов (федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»).

Как отмечено в государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды»⁷, ежегодно образуется примерно 8 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 50 – 60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. На территории Российской Федерации в 2019 году образовалось 61,15 млн тонн твердых коммунальных отходов, в 2020 году – 48,46 млн тонн, из которых более 95 % было направлено на захоронение. Большая часть твердых коммунальных отходов представлена пищевыми отходами, далее по убыванию – макулатура, полимеры, стекло, лом и прочие виды твердых коммунальных отходов. В связи с этим в Российской Федерации, как и в мире в целом, взят курс на сокращение объема отходов за счет использования вторичного сырья в производстве и утилизации.

1. Ликвидация отходов от загородного жилья и несанкционированных свалок

⁴ Пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁵ Подпункт «в» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁶ https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

⁷ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 (ред. от 13 октября 2022 года).

В настоящее время остро стоит проблема несанкционированных свалок на территориях и вблизи садовых и огороднических некоммерческих товариществ (далее – СНТ и ОНТ соответственно). Согласно официальным данным, количество выявленных несанкционированных свалок в России в 2020–2021 годах выросло на 30 % и превысило 15 тысяч⁸.

Государственное регулирование обращения с отходами, образующимися на территориях СНТ и ОНТ, остается одним из наиболее проблематичных аспектов так называемой мусорной реформы.

Участники мероприятия⁹ отметили, что образованию несанкционированных свалок способствует в том числе несовершенство понятийного аппарата в сфере обращения с ТКО.

Так, в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 89-ФЗ ТКО – это отходы, *образующиеся в жилых помещениях* в процессе потребления физическими лицами, а также *товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях* в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и *подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях* в процессе потребления физическими лицами.

Исходя из положений статьи 3 Федерального закона № 217-ФЗ, на садовых и огороднических земельных участках могут размещаться садовые дома, жилые дома, хозяйственные постройки и гаражи, выращиваться для собственных нужд сельскохозяйственные культуры. Таким образом, в процессе ведения определенной хозяйственной деятельности у граждан – участников СНТ и ОНТ могут образовываться растительные отходы (обрезка деревьев, стрижка газонов и т.д.), строительные и прочие отходы, которые образуются не в жилых

⁸ <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/unauthorized-landfill/>
<https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2022/kol-stikh-sval-vyroslo/>

⁹ В данном пункте имеется в виду круглый стол на тему «Решения проблемы отходов от загородного жилья и роста несанкционированных свалок», прошедший в Общественной палате 7 сентября 2022 года (<https://www.oprf.ru/news/neizbezhnost-ili-bezotvetstvennost-kak-izbavitsya-ot-nesanktsionirovannykh-svalok>).

помещениях в процессе потребления физическими лицами, а на приусадебных участках *в результате поддержания функционирования домохозяйств.*

Участники мероприятия отметили, что такие отходы в силу понятийного аппарата, приведенного в статье 1 Федерального закона № 89-ФЗ, в настоящее время не относятся к ТКО. Данный вывод подтверждается позицией Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которое в письме от 21 июля 2020 года № 08-25-53/18336 «Об отнесении образующихся в процессе содержания зеленых насаждений отходов к ТКО» отметило, что растительные отходы, образованные при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, не относятся к ТКО и такие отходы подлежат вывозу в соответствии с договором, заключенным с лицами (организациями), *обладающими соответствующей разрешительной документацией по нерегулируемой цене.* При этом региональные операторы в рамках установленного единого тарифа на услугу регионального оператора обеспечивают *только обращение с ТКО, которые соответствуют понятийному аппарату Федерального закона № 89-ФЗ*, а также учтены в нормативах накопления ТКО.

При таких обстоятельствах накопленный растительный и строительный мусор в ряде случаев складировается жителями СНТ и ОНТ рядом с контейнерами для сбора ТКО, однако, в силу того что такие отходы не вывозятся региональными операторами, рядом с местами (площадками) накопления ТКО могут образовываться свалки из таких отходов. Зачастую же такой растительный и строительный мусор может вывозиться за пределы СНТ и ОНТ и складироваться вдоль дорог, ведущих к населенным пунктам, что также способствует стихийному росту несанкционированных свалок.

В июле 2022 года вступили в силу поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰, предусматривающие установление административной ответственности за загрязнение и (или) засорение окружающей среды, выразившееся в выгрузке или сбросе с

¹⁰ Подпункт «г» пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

автомобилотранспортных средств и прицепов к ним отходов производства и потребления вне объектов размещения отходов или мест (площадок) их накопления. Однако судебная практика по данному вопросу в настоящее время ещё не сформирована, что не позволяет оценить эффективность указанной меры.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным проработать вопрос нормативного правового регулирования обращения с отходами, образующимися на территории СНТ и ОНТ в результате поддержания функционирования домохозяйств (*отходы от уборки территорий, растительные отходы при уходе за газонами, древесно-кустарниковыми посадками, отходы от строительства и ремонта и т.д.*), в том числе путем внесения соответствующих уточнений в понятийный аппарат и учета таких отходов при расчете нормативов и тарифов накопления ТКО. Особенно актуальным данное предложение представляется в связи с реализуемой государством политикой, направленной на ресурсосбережение путём переработки отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот в качестве вторсырья.

Другой существенной проблемой, по мнению участников мероприятия, является низкая обеспеченность территорий СНТ и ОНТ обустроенными местами (площадками) накопления отходов.

В соответствии с пунктом 6 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ накопление ТКО осуществляется в соответствии с правилами обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156 (далее – Правила № 1156), и порядком накопления (в том числе отдельного накопления) ТКО, утвержденным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Правила обустройства мест (площадок) накопления ТКО и ведения их реестра утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 года № 1039 (далее – Правила № 1039).

В соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона № 89-ФЗ и пункта 3 Правил № 1039 места (площадки) накопления ТКО создаются органами

местного самоуправления, *за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.* Однако, как отметили участники мероприятий, прямые законодательные нормы, устанавливающие такие исключительные случаи, в настоящее время отсутствуют. Из системного толкования отдельных правовых норм можно предположить, что, например, обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, расположенных на земельных участках, входящих в общедомовое имущество, лежит на собственниках помещений многоквартирных домов или лицах, осуществляющих управление такими домами¹¹.

К аналогичным выводам можно прийти и в отношении СНТ и ОНТ. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 217-ФЗ) места сбора ТКО *относятся к имуществу общего пользования граждан, ведущих садоводство и огородничество.*

Согласно пункту 5.11 СП 53.13330.2011 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения»¹² на территории садоводческих, дачных объединений и за её пределами *запрещается* организовывать свалки отходов. *Бытовые отходы, как правило, должны утилизироваться на садовых, дачных участках. Для не утилизируемых отходов (стекло, металл, полиэтилен и др.) на территории общего пользования должны быть предусмотрены площадки для установки контейнеров.*

¹¹ Жилищный кодекс Российской Федерации; постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность».

¹² <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/1952/>

Согласно пункту 3 Правил № 1039 органы местного самоуправления создают места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов путем принятия решения *в соответствии с требованиями правил благоустройства такого муниципального образования*, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов.

Участники мероприятия отметили, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации если СНТ и ОНТ не включены в границы населенных пунктов, то у органов местного самоуправления *отсутствуют обязательства по созданию на территории СНТ и ОНТ соответствующей инфраструктуры*.

Исходя из совокупного анализа указанных выше норм, следует, что СНТ и ОНТ должны самостоятельно обустраивать места (площадки) накопления ТКО. Такие места, согласно пункту 1 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ, должны соответствовать требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения¹³ и иного законодательства Российской Федерации. При этом согласно пункту 5 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

¹³ «МР 2.1.0246-21. 2.1. Коммунальная гигиена. Методические рекомендации по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований 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. Методические рекомендации» (утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 17 мая 2021 года); постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3 «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» (зарегистрировано в Минюсте России 29 января 2021 года, регистрационный № 62297).

(профилактических) мероприятий» (далее – СанПиН 2.1.3684-21) выбор места размещения контейнерной и (или) специальной площадки *на территориях ведения гражданами садоводства и огородничества* осуществляется *владельцами контейнерной площадки* в соответствии со схемой размещения контейнерных площадок, определяемой органами местного самоуправления. С учетом изложенного и в соответствии с пунктом 4 Правил № 1039 создание места (площадки) накопления ТКО на территории СНТ и ОНТ *должно согласовываться с органом местного самоуправления.*

В соответствии с положениями статьи 7 Федерального закона № 217-ФЗ одной из целей образования СНТ и ОНТ является создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества, в том числе в части обращения с ТКО.

Согласно пункту 6 части 7 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ принятие решения о заключении договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами *отнесено к полномочиям правления СНТ и ОНТ.* При этом в соответствии с пунктом 3 части 5 статьи 14 Федерального закона № 217-ФЗ членские взносы могут быть использованы на расходы, связанные с осуществлением расчетов с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором по обращению с ТКО на основании договоров, заключенных СНТ и ОНТ с этими организациями.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24.10 Федерального закона № 89-ФЗ определение объема и (или) массы твердых коммунальных отходов осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с ТКО в соответствии с правилами коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 года № 505 (далее – Правила № 505).

Согласно пункту 5 Правил № 505 коммерческий учет ТКО может осуществляться либо расчетным путем, *исходя из нормативов накопления ТКО,*

количества и объема контейнеров для накопления ТКО *либо исходя из фактической массы ТКО*, определенной с использованием средств измерения.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.10 Федерального закона № 89-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 269 утверждены правила определения нормативов накопления ТКО (далее – Правила № 269).

Участники мероприятия отметили, что в настоящее время СНТ и ОНТ не выделены в отдельную категорию образателей отходов, в связи с чем существуют обоснованные опасения относительно объективности установленных и применяемых к СНТ и ОНТ нормативов накопления ТКО.

Проблема усугубляется также тем, что в большинстве своем на территории СНТ и ОНТ преобладает сезонное использование земельных участков (сезон выращивания овощей и фруктов). Однако на некоторых земельных участках собственники могут проживать круглогодично. Кроме того, на территориях СНТ и ОНТ существуют также неиспользуемые и заброшенные земельные участки, собственники которых не являются образателями отходов, вместе с тем они учитываются при расчете нормативов накопления ТКО, количества и объемов контейнеров для накопления ТКО.

С другой стороны, на практике наблюдаются случаи, когда образатели отходов снижают реальные объемы накопленных ТКО, а также в целях минимизации затрат СНТ и ОНТ уменьшают количество устанавливаемых контейнеров и периодичность вывоза накопленного ТКО региональным оператором либо препятствуют вывозу ТКО, привлекая иные нелегальные организации для обеспечения вывоза отходов по ценам значительно ниже утвержденного предельного единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с ТКО. Деятельность нелегальных транспортировщиков, связанная с вывозом вместе с ТКО по минимальным ценам и иных отходов (строительных отходов, отходов от спила зеленых насаждений и др.), также способствует увеличению количества несанкционированных свалок. По мнению участников мероприятия, низкие цены на услуги по вывозу ТКО у таких

нелегальных транспортировщиков обусловлены отсутствием расходов на обработку, обезвреживание и захоронение ТКО. При этом зачастую в рассматриваемом случае отходы транспортируются до места несанкционированного размещения отходов либо до доступного места размещения ТКО в других СНТ и ОНТ или населенных пунктах, что также приводит к образованию навалов ТКО, поскольку объем емкостей в таких местах накопления ТКО рассчитан исходя из их собственных расчетных нормативов.

Решению указанных выше проблем, по мнению участников мероприятия, может способствовать совершенствование действующего законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления и в области ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, а именно:

- возложение на органы местного самоуправления обязанности по обустройству мест (площадок) накопления ТКО для СНТ и ОНТ либо предоставления субсидий из федерального и регионального бюджетов на условиях софинансирования для обустройства территорий СНТ и ОНТ местами (площадками) для накопления ТКО, а также приобретения контейнеров в указанных целях;

- установление возможности заключения собственниками земельных участков СНТ и ОНТ прямых договоров с региональными операторами по обращению с ТКО (по аналогии прямых договоров с ресурсоснабжающими организациями);

- выделение индивидуальных жилых домов, расположенных на территории СНТ и ОНТ, в отдельную категорию объектов, в отношении которых могут устанавливаться нормативы накопления ТКО;

- выделение СНТ и ОНТ в отдельную категорию образателей отходов, в отношении которых могут устанавливаться нормативы накопления ТКО.

Участники мероприятия также высказали мнение о целесообразности установления общих подходов к определению нормативов накопления ТКО для

сопоставимых субъектов Российской Федерации с учетом их климатических особенностей.

В частности, некоторые из изложенных выше предложений могли бы быть учтены при доработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹⁴, разработанного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и размещенного в июле 2022 года для публичного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов.

Отдельного внимания, по мнению участников мероприятия, заслуживают проблемы ликвидации мест несанкционированного накопления ТКО на земельных участках, собственность на которые не разграничена.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 16 Порядка № 1156 в случае обнаружения региональным оператором места несанкционированного размещения ТКО у него возникает обязанность в течение 5 рабочих дней уведомить об этом *собственника земельного участка, орган местного самоуправления и орган, осуществляющий государственный экологический надзор*. Согласно пункту 18 Правил № 1156 *собственник земельного участка обязан самостоятельно* обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором.

В соответствии с пунктом 17 Правил № 1156, если собственник земельного участка в течение 30 дней со дня получения уведомления регионального оператора не обеспечил ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов самостоятельно и не заключил договор с региональным оператором на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения ТКО, *региональный оператор* в течение 30

¹⁴ <http://regulation.gov.ru/p/130072>

дней после отправления уведомления собственнику земельного участка *ликвидирует место несанкционированного размещения ТКО*. В этом случае региональный оператор вправе *обратиться в суд с требованием о взыскании понесенных расходов*.

Если государственная *собственность* на земельный участок, на котором обнаружена несанкционированная свалка, *не разграничена*, установить собственника, в адрес которого подлежит направление о её ликвидации, не представляется возможным. Неясным также остается вопрос возмещения понесенных региональным оператором расходов на ликвидацию такой свалки.

Согласно положениям статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, *государственная собственность на которые не разграничена*, осуществляется органами местного самоуправления¹⁵. Таким образом, можно предположить, что обязанность по ликвидации несанкционированных свалок, расположенных на земельных участках, правообладатели которых не установлены и государственная собственность на которые не разграничена, лежит на органах местного самоуправления. Аналогичная позиция, в частности, была изложена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июня 2022 года № Ф06-18871/2022 по делу № А06-1876/2021 со ссылкой на примечание к пункту 7.8 «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»¹⁶, в соответствии с которым *обязанность по ликвидации несанкционированных свалок ТКО, расположенных на неразграниченных землях, возлагается на органы местного самоуправления*.

Однако сформированная судебная практика по данному вопросу не является однозначной. Так, определением Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2020 года № 307-ЭС20-4438 по делу № А26-56/2019

¹⁵ За исключением земельных участков, расположенных в границах городов федерального значения, а также земельных участков, предоставленных для размещения автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения.

¹⁶ Введен постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст.

поддержаны решения судов апелляционной и кассационных инстанций, в которых со ссылкой на позицию Конституционного Суда Российской Федерации¹⁷ было указано на недопустимость возложения на органы местного самоуправления несения финансовых затрат на ликвидацию мест несанкционированного размещения ТКО за счет средств местного бюджета без учета полномочий и объема финансовых обязательств органов местного самоуправления в области обращения с отходами и без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения соблюдения требований законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, своевременного выявления и ликвидации мест несанкционированного размещения отходов представляется целесообразным нормативно закрепить принципы установления лиц, ответственных за ликвидацию мест несанкционированного размещения ТКО на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также порядок возмещения региональным операторам финансовых затрат, понесенных на ликвидацию таких свалок.

Отдельное внимание участники мероприятия уделили вопросам раздельного накопления ТКО.

Переход к экономике замкнутого цикла, обеспечивающий *минимизацию объемов образования отходов*, стимулирование использования вторичных ресурсов, а также отходов и (или) их компонентов как сырья для производства продукции в различных отраслях экономики, *внедрение института расширенной ответственности* производителей и импортеров товаров и упаковки, а также формирование системы раздельного сбора и накопления отходов являются одними из главных мер, направленных на обеспечение глобальной конкурентоспособности и устойчивого экономического роста Российской Федерации, отмеченных Президентом Российской Федерации в

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 13-П; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П.

Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в январе 2020 года¹⁸ и определенных в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года¹⁹.

Однако до настоящего времени система раздельного накопления ТКО не получила широкой популярности у населения. По мнению участников мероприятия, в первую очередь это обусловлено тем, что собственники отходов не имеют потребительской заинтересованности и четкого понимания преимуществ от раздельного накопления ТКО.

Согласно положениям статьи 6 Федерального закона № 89-ФЗ утверждение предельных тарифов в области обращения с ТКО отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 8 Основ ценообразования в области обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484, тарифы на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с ТКО *могут дифференцироваться по муниципальным образованиям, видам ТКО, а также технологическим особенностям* в соответствии с территориальной схемой. В случае принятия решения о дифференциации тарифов по муниципальным образованиям орган регулирования тарифов принимает решение об установлении тарифов отдельно по каждому муниципальному образованию, на территории которого осуществляет деятельность регулируемая организация. Согласно пункту 99 Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО²⁰ тарифы операторов по обращению с отходами, эксплуатирующих объекты по обращению с ТКО, могут дифференцироваться по видам твердых коммунальных отходов, характеризующих их состав, *в частности по сортированным и неотсортированным отходам.*

¹⁸ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

¹⁹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 3052-р.

²⁰ Утверждены приказом Федеральной антимонопольной службы от 21 ноября 2016 года № 1638/16 (зарегистрирован в Минюсте России 2 декабря 2016 года, регистрационный № 44544).

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации имеется практика установления отдельных тарифов на услугу регионального оператора по обращению с ТКО *при раздельном накоплении* сортированных отходов²¹ или введения понижающих коэффициентов, применяемых к нормативам накопления ТКО *при раздельном накоплении* сортированных отходов²².

В целях стимулирования собственников отходов к переходу на систему раздельного накопления ТКО важной представляется выработка соответствующих мер поддержки, предусматривающих в том числе:

- широкое распространение во всех субъектах Российской Федерации практики по установлению отдельных тарифов на услугу регионального оператора по обращению с ТКО или введению понижающих коэффициентов, применяемых к нормативам накопления ТКО, при раздельном накоплении сортированных отходов;
- предоставление скидок на услуги ЖКХ для жителей;
- предоставление льгот и преференций (в том числе налоговых) для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам экологического просвещения и популяризации системы раздельного сбора ТКО и разумного потребления среди населения и хозяйствующих субъектов.

Немаловажным также представляется развитие прозрачной системы рециклинга отходов производства и потребления, включая внедрение новых технологий, обеспечивающих эффективную сортировку ТКО.

Дополнительной проработки требуют вопросы организации удаления (вывоза) отходов из отдаленных, труднодоступных СНТ и ОНТ.

В целях повышения качества услуг по сбору и удалению (вывозу) ТКО и охраны окружающей среды участники мероприятия предложили рассмотреть

²¹ Например, решение Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 18 декабря 2020 года № 54/127 (ред. от 20.12.2021) «Об установлении обществу с ограниченной ответственностью «Нижэкология-НН» (ИНН 5261098663), г. Нижний Новгород, единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами по зоне деятельности № 1».

²² Например, распоряжение Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области от 20 декабря 2019 года № 735-РВ (ред. от 13.05.2021) «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов для индивидуальных жилых домов на территории Московской области».

возможность усиления контроля за деятельностью организаций, оказывающих услуги по сбору и транспортированию ТКО, за охраной земель от загрязнения ТКО и производственными отходами.

Кроме того, в целях решения обозначенной Президентом Российской Федерации задачи по созданию и эффективному функционированию во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок, предлагается рассмотреть возможность выработки системы поощрения лиц, сообщающих о совершении экологических преступлений, в том числе общественных инспекторов по охране окружающей среды.

2. *Реализация реформы ТКО в районах Крайнего Севера*

Высокая удаленность друг от друга населенных пунктов и низкая плотность населения Арктической зоны Российской Федерации, отсутствие круглогодичной транспортной доступности, сложные природно-климатические условия и отсутствие необходимой инфраструктуры в области обращения с отходами побуждают к выработке новых механизмов реализации реформы в сфере обращения с ТКО на территориях Арктической зоны Российской Федерации.

На долю ТКО субъектов Арктической зоны Российской Федерации в общем объеме образования отходов приходится около 5 %²³. Однако, несмотря на относительно небольшое количество объемов образованных ТКО в Арктической зоне Российской Федерации, создание эффективной и экологически безопасной системы обращения с ним является сложной и многоаспектной задачей.

Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 164 утверждены Основы государственной политики в Арктике на период до 2035 года, предусматривающие в качестве основных задач в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности *продолжение работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также*

²³ <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/>

развитие комплексной системы обращения с отходами всех классов опасности, строительство современных экологических чистых мусороперерабатывающих комплексов (подпункты «в» и «ж» пункта 15).

Согласно положениям Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 645, в целях выполнения основных задач в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности предусмотрена реализация мер по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде и организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также государственной поддержки деятельности в сфере обращения с отходами в Арктической зоне, совершенствование системы обращения с опасными отходами в Арктической зоне (подпункты «в» и «н» пункта 15).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 года № 996-р утвержден *Единый план мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года.*

Вместе с тем, по мнению участников мероприятия²⁴, в целях безусловного обеспечения реализации реформы по обращению с ТКО и достижения целевых показателей по созданию устойчивой системы обращения с ТКО в условиях Крайнего Севера важным представляется определить перечень конкретных мероприятий в сфере обращения с отходами на территориях Арктической зоны Российской Федерации с учетом их социально-экономических и природно-климатических особенностей.

В указанных целях предлагается обсудить вопрос о разработке и утверждении отдельной Концепции по обращению с отходами в Арктической зоне Российской Федерации, определив в ней основные проблемные вопросы

²⁴ В данном пункте речь идет о круглом столе на тему «Реализация реформы ТКО в районах Крайнего севера», прошедшем в Общественной палате 12 сентября 2022 года (<https://www.oprf.ru/news/kak-reshit-problemu-utilizatsii-otkhodov-na-kraynem-severe>).

реализации реформы по обращению с ТКО в условиях Крайнего Севера и предложив конкретные меры по их решению. Стратегическое планирование развития инфраструктуры в области обращения с отходами на территории Арктической зоны Российской Федерации с учетом особенностей её географического расположения позволит, по мнению участников мероприятия, организовать целенаправленную деятельность всех заинтересованных органов власти и организаций по решению задач эффективного обращения с отходами и созданию экономики замкнутого цикла на территории Арктической зоны Российской Федерации.

По данным различных экспертов²⁵, в последние годы наблюдается негативная тенденция увеличения доли пластика в структуре загрязняющих веществ в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера. Основными источниками загрязнения Арктики пластиком являются оборудование рыболовных судов, остатки хозяйственной деятельности, сточные воды и реки, по которым пластик может попадать в океан в том числе из других стран. Значительный период разложения пластика приводит к его попаданию в толщу льда, что способствует ухудшению отражательных свойств поверхности льда, интенсификации его таяния и, как следствие, ускорению глобального потепления²⁶. Существенную долю отходов в Арктике и на территориях Крайнего Севера составляют также завалы металлолома, оставшиеся со времен покорения севера.

В настоящее время с целью решения многолетней проблемы ликвидации опасных с экологической точки зрения объектов *на территории России* в рамках государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» реализуется федеральный проект «Генеральная уборка»²⁷. Значительную роль в очистке Арктического региона от объектов накопленного вреда играют

²⁵ <https://tass.ru/obschestvo/5797225>

<https://ria.ru/20170907/1501998769.html>

²⁶ <https://trends.rbc.ru/trends/green/624ec7529a7947b9d0dbd5e2>

https://www.vedomosti.ru/ecology/protection_nature/articles/2022/02/03/907781-arktika-i-mikroplastik-malenkimi-shagami-k-bolshomu-vredu

²⁷ <https://www.mnr.gov.ru/activity/gencleaning/>

также общественные инициативы, например, проект «Чистая Арктика»²⁸, который уже поддержан не только экологами, учеными и неравнодушными гражданами, но также и на государственном уровне²⁹.

В связи с изложенным, в целях предупреждения попадания в Арктику токсичных и вредных отходов участники мероприятия высказались о целесообразности законодательного регулирования вопросов ограничения ввоза на территорию Арктической зоны Российской Федерации товаров в потребительской упаковке из материалов, не пригодных к утилизации в условиях Крайнего Севера³⁰, в том числе путем внесения соответствующих изменений в законодательство в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в части установления требований не только к свойствам товаров, но и к составам их упаковки.

Одновременно предлагается активнее использовать возможности федерального проекта «Генеральная уборка» для ликвидации накопленного экологического ущерба (металлолома) в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера. В указанных целях важным представляется проведение инвентаризации и актуализации сведений об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, находящихся в федеральной собственности и (или) расположенных на землях (акваториях), относящихся к федеральной собственности, в пределах Арктической зоны Российской Федерации в целях определения возможности их последующей ликвидации в рамках федерального проекта «Генеральная уборка».

Участники мероприятия отметили, что в отдаленных труднодоступных населенных пунктах Арктической зоны Российской Федерации, где затруднена работа регионального оператора и отсутствует регулярное транспортное

²⁸ <https://cleanarctic.ru/>

²⁹ Пункт 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 3 ноября 2022 года № Пр-2096 по итогам встречи с участниками молодежного экологического форума «Экосистема. Заповедный край» (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69791>).

³⁰ По аналогии с проектом федерального закона № 154856-8 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал», предусматривающим ограничение обращения на территориях Байкальской природной территории «одноразовых» товаров из различных видов пластмассовых материалов (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/154856-8>).

сообщение, *внедрение системы раздельного сбора отходов* представляется наиболее оптимальным способом обращения с отходами.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации вывоз, размещение, хранение, обезвреживание, утилизация и захоронение ТКО I-IV класса опасности требуют специализированной техники, лицензии и имеют целый ряд ограничений, в то время как раздельно собранные отходы, подготовленные к передаче организациям-переработчикам, требуют минимальной инфраструктуры: организацию пункта досортировки/перегрузки, прессования и накопления вторичного сырья (включая оборудование для прессования).

Согласно пункту 2 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ накопление отходов может осуществляться путем *их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление)*. В соответствии с положениями статьи 6 Федерального закона № 89-ФЗ организация деятельности по накоплению (в том числе *раздельному* накоплению) ТКО и утверждение порядка накопления ТКО (в том числе *их раздельного* накопления) отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами.

Учитывая изложенное, участники мероприятия предложили рассмотреть возможность дополнения Федерального закона № 89-ФЗ отдельной статьей, регулирующей *особенности* обращения с отходами производства и потребления на территориях Арктической зоны Российской Федерации, предусматривающие в том числе требования по *обязательному раздельному накоплению ТКО*. При этом представляется целесообразным возложить вопросы *организации* деятельности по раздельному сбору отходов от домохозяйств на *органы местного самоуправления* с выделением соответствующих субвенций из федерального бюджета или бюджета субъектов Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе для компенсации регулярных расходов на досортировку и прессование вторичного сырья, а также *его транспортировку из удаленных и изолированных населенных пунктов*.

Важной также представляется выработка комплекса мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере раздельного накопления отходов (в том числе налоговых льгот и преференций, например, освобождение от налога на прибыль, полученной от продажи вторичных ресурсов), а также комплекса мер, направленных на стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Арктической зоны Российской Федерации, к оказанию ими содействия в организации удаления (вывоза) отходов из труднодоступных населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации.

Кроме того, в целях решения проблемы удаления (вывоза) ТКО с территорий отдаленных труднодоступных населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации предлагается проработать вопрос о целесообразности:

– внесения изменений в статью 82.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих возможность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), при осуществлении закупок товаров и связанных с такими закупками услуг для обеспечения муниципальных нужд включения в контракт *услуг по вывозу поставщиком товаров вторичных ресурсов или вторичного сырья с территории такого муниципального образования;*

– внесения изменений в законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности в части освобождения от получения лицензии на транспортирование (вывоз) отходов от использования товаров из отдаленных территорий Арктической зоны Российской Федерации транспортных организаций, *осуществляющих доставку грузов в указанные районы*

(лицензирование может быть сохранено для транспортирования ТКО, представляющих собой смешанные отходы).

Целесообразным представляется также проработать вопрос о предоставлении целевых субсидий субъектам Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации на компенсацию затрат по перевозке вторичных материальных ресурсов до конечного потребителя.

По мнению участников мероприятия, внедрение на территориях Арктической зоны Российской Федерации системы раздельного накопления всех видов отходов (а не только легко перерабатываемых фракций) и реализация указанных выше предложений позволят сделать возможным их вывоз не только специализированной техникой, *но и попутным транспортом.*

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с *санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.*

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 года № 1657 утверждены Единые требования к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов. В соответствии с пунктом 17 указанных Единых требований расположение объектов обезвреживания твердых коммунальных отходов, на которых обезвреживание отходов осуществляется *путем сжигания*, определяется при разработке территориальной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами *на территориях, для которых отсутствует экономическая целесообразность обработки и утилизации твердых коммунальных отходов*, в случаях если строительство объектов обработки, утилизации, захоронения твердых коммунальных отходов *не представляется возможным в силу*

природно-климатических, географических особенностей таких территорий, плотности населения, проживающего на таких территориях, низкого уровня объема образования твердых коммунальных отходов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона № 89-ФЗ направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующей последовательности:

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов.

Учитывая изложенное, участники круглого стола предложили рассмотреть возможность принятия нормативного правового акта или технического регламента, устанавливающего требования к утилизации, обезвреживанию, размещению отходов в Арктической зоне Российской Федерации с учетом её природно-климатических и социально-экономических особенностей, а также указанных выше приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами.

Отдельно участники мероприятия отметили, что в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, регулирующий использование термических методов обезвреживания отходов, определяющий в том числе условия и требования к осуществлению этой деятельности. В то же время при термическом обезвреживании отходов может наблюдаться существенное загрязнение воздуха продуктами горения (диоксид углерода, сера и т.д.), а также могут образоваться твердые частицы (шлаки), требующие дальнейшей утилизации или захоронения.

При таких обстоятельствах важной представляется разработка методических рекомендаций, технического регламента или иного руководящего

документа, устанавливающего условия и критерии возможности применения термических методов обезвреживания ТКО и отходов от использования товаров на территории Арктической зоны Российской Федерации и способы дальнейшей утилизации опасных отходов, образующихся в результате их применения.

В указанных целях, прежде всего, представляется необходимым нормативно определить целевые показатели максимального использования исходных сырья и материалов, предотвращения и сокращения образования отходов; отдельного сбора и передачи вторичных материальных ресурсов на переработку. Только после достижения указанных целевых показателей представляется возможным рассматривать применение термических методов обезвреживания ТКО и отходов от использования товаров на территории Арктической зоны Российской Федерации при условии определения и подтверждения путей транспортировки и способов дальнейшей утилизации опасных отходов, образующихся в результате такой термической обработки.

Целесообразным также представляется создание реестра современных экологических технологий, рекомендуемых к применению в Арктической зоне Российской Федерации в целях эффективного обращения с отходами и создания экономики замкнутого цикла.

В соответствии с пунктом 4 СанПиНа 2.1.3684-21 расстояние от контейнерных и (или) специальных площадок до многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи должно быть не менее 20 метров, но не более 100 метров; до территорий медицинских организаций в городских населенных пунктах – не менее 25 метров, в сельских населенных пунктах – не менее 15 метров. В случае отдельного накопления отходов расстояние от контейнерных и (или) специальных площадок до многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и

молодежи должно быть не менее 8 метров, но не более 100 метров; до территорий медицинских организаций в городских населенных пунктах – не менее 10 метров, в сельских населенных пунктах – не менее 15 метров.

В соответствии с пунктом 11 СанПиНа 2.1.3684-21 срок временного накопления несортированных ТКО определяется исходя из среднесуточной температуры наружного воздуха в течение 3-х суток: плюс 5 °С и выше – не более 1 суток; плюс 4 °С и ниже – не более 3 суток. *В районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, на территориях Арктической зоны, а также в труднодоступных и малочисленных населенных пунктах* главные государственные санитарные врачи по субъектам Российской Федерации принимают решение об изменении срока временного накопления несортированных ТКО с учетом среднесуточной температуры наружного воздуха на основании санитарно-эпидемиологической оценки.

Учитывая низкую транспортную доступность и погодно-климатические особенности Арктики и Крайнего Севера, участники круглого стола предложили рассмотреть возможность:

- увеличения установленного срока временного накопления ТКО на территориях Арктической зоны Российской Федерации;
- обеспечения мест (площадок) накопления ТКО контейнерами большего объёма (до 8 куб. м), в отличие от стандартного объёма (0,75 куб. м), а также увеличения расстояния от таких контейнерных и (или) специальных площадок до многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи более 100 метров, с обеспечением для такой площадки соответствующего земельного участка.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам организации и проведения обучающих мероприятий для жителей населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, направленных на повышение

эффективности обращения с отходами и создания экономики замкнутого цикла на территории Арктической зоны.

3. Проблемы городов-миллионников и туристических центров в сфере управления отходами

Высокая плотность застройки, наличие объектов культурного наследия и другие особенности городов-миллионников оказывают значительное влияние на размещение и оборудование мест (площадок) накопления ТКО, а в большинстве случаев делают невозможным их размещение и оборудование в соответствии с требованиями, установленными действующим законодательством Российской Федерации. В частности, как отметили участники мероприятия³¹, современные технические решения позволяют создавать в городах-миллионниках места (площадки) накопления ТКО, соответствующие требованиям санитарных норм и правил, *за исключением требований к расстоянию от жилых домов, социальных учреждений, детских площадок, установленных в пункте 4 СанПиНа 2.1.3684-21.* В то же время согласно пункту 1 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ накопление отходов допускается *только* в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

В соответствии с санитарными правилами, действующими до декабря 2020 года, в исключительных случаях, в районах сложившейся застройки, где не имелось возможности соблюдения требований к расстоянию до мест временного хранения отходов, допускалось *комиссионное установление таких расстояний с участием районного архитектора, жилищно-эксплуатационной организации, квартального комитета и санитарного врача*³².

³¹ В данном пункте речь идет о круглом столе на тему «Решение проблем городов-миллионников и туристических центров в сфере управления отходами», прошедшем в Общественной палате 15 сентября 2022 года (<https://www.oprf.ru/news/musornaya-reforma-v-gorodakhmillionnikakh-problemy-i-resheniya>).

³² Пункт 2.2.3 «СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 года № 4690-88; утратили силу в связи с изданием постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 4 декабря 2020 года № 20 «О признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных актов СССР»).

По мнению участников мероприятия, для большинства городов-миллионников такой механизм до настоящего времени остается единственным действенным для создания мест (площадок) накопления ТКО в плотнозастроенной или исторической части города, так как позволяет не только подобрать место для размещения контейнерной площадки в условиях исторически обусловленной плотной застройки, но и максимально учесть пожелания потребителей услуги по обращению с ТКО.

В связи с изложенным в целях надлежащей организации и содержания мест (площадок) накопления ТКО представляется целесообразным внесение изменений в СанПиН 2.1.3684-21, предусматривающих возможность:

- комиссионного согласования размещения мест (площадок) накопления ТКО и специальных площадок для накопления крупногабаритных отходов в условиях невозможности соблюдения установленных минимальных и максимальных расстояний от жилых домов, объектов социальной и иной инфраструктуры;

- комиссионного определения мест (площадок) под установку индивидуальных контейнеров для накопления ТКО в случае отсутствия возможности размещения места (площадки) накопления ТКО.

В состав таких комиссий предлагается включать главного санитарного врача субъекта Российской Федерации, а также представителей:

- органа местного самоуправления муниципального образования или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО; определение схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО и ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО;

- территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия федерального органа исполнительной власти по осуществлению федерального

государственного санитарно-эпидемиологического надзора в случае передачи указанных полномочий в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации;

- собственников жилых и нежилых помещений.

Развитие туризма зачастую выступает фактором накопления отходов в соответствующих регионах. Согласно данным, представленным на официальном сайте сетевого издания «Экология России»³³, с ростом потока туристов стихийных свалок на Алтае становится все больше, а инфраструктура по обращению с отходами не развита в необходимой степени. Тревожные тенденции отмечают и представители и иных мест притяжения туристов³⁴.

В качестве основных целей национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»³⁵ до 2030 года предлагаются:

- 140 млн внутренних туристических поездок (с 65 млн поездок в 2019 г. или в 2,2 раза);
- 4,7 млн рабочих мест в отрасли (с 2,5 млн в 2019 г. или в 1,9 раза);
- объем экспорта туристических услуг в размере 22,3 млрд долл. (с 11,0 млрд долл. в 2019 г. или в 2 раза).

Таким образом, при прогнозируемом возрастающем туристическом потенциале субъектов Российской Федерации создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО приобретает особую актуальность.

С учетом того, что одним из ключевых направлений экологической повестки на ближайшую перспективу является переход к экономике замкнутого цикла, концепция которой предполагает новые подходы к производству, потреблению и ведению хозяйственной деятельности, система управления отходами должна начинаться уже на начальном этапе жизненного цикла продукта, т.е. на стадии проектирования товаров и упаковки, производства товаров и оказания услуг. При этом особое внимание необходимо уделять

³³ <https://ecologyofrussia.ru/musor-altay-otkhody/>

³⁴ <https://www.asi.org.ru/news/2020/11/09/regions-kuban-turisty-musor/>

³⁵ https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/nacionalnyy_proekt_turizm_i_industriya_gostepriimstva/
https://www.economy.gov.ru/material/file/da6490a6b838998e49df2556be17aaff/NP_Turizm_i_industriya_gostepriimstva.pdf

вопросам предотвращения образования неперерабатываемых или трудноперерабатываемых отходов.

В указанных целях важной представляется выработка комплекса мер, направленных на развитие системы использования многоразовой оборотной тары и упаковки, предусматривающих в том числе:

- определение критериев отнесения товаров, тары, упаковки к категории одноразового или многоразового использования;
- законодательное закрепление понятий «многоразовая оборотная тара», «многоразовая оборотная потребительская упаковка», «многоразовая тара покупателя»;
- разработку санитарно-гигиенических правил и норм, регулирующих процесс использования и обработки (очистки) многоразовой оборотной тары и многоразовой оборотной потребительской упаковки³⁶;
- определение перечня потребительских товаров и продуктов питания, продажу которых рекомендуется осуществлять при помощи использования многоразовой оборотной, многоразовой оборотной потребительской упаковки и (или) вразвес (на розлив) в многоразовую тару покупателя;
- введение нормативов для торговых сетей по доле продаж товаров без упаковки с использованием многоразовой тары покупателя и/или многоразовой оборотной тары производителя или ритейлера в торговых залах и при доставке, а также включение таких требований в рекомендации для торговых сетей по постепенному вводу в оборот в торговых залах упаковки, произведенной из материалов, пригодных к утилизации, в том числе биоразлагаемых, в определенной доле к неперерабатываемой/трудноперерабатываемой упаковке, либо материалов, содержащих вторичное сырье, разработка которых предусмотрена положениями Концепции совершенствования института

³⁶ Приложение А к «ГОСТ ISO 18603-2021. Межгосударственный стандарт. Упаковка и окружающая среда. Повторное использование» (введен в действие приказом Росстандарта от 14 сентября 2021 года № 953-ст).

расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки³⁷;

– закрепление возможности производителями и импортерами товаров реализовывать свои обязательства расширенной ответственности производителей при помощи перехода на многоразовые оборотные товары, тару и упаковку в дополнение к необходимости утилизировать собственные товары и упаковку после утраты ими потребительских свойств (например, путем снижения ставки экологического сбора для субъектов расширенной ответственности производителей, осуществляющих реализацию товаров в многоразовой таре, многоразовой потребительской упаковке и без упаковки);

– разработку и введение нормативов для производителей товаров массового (повседневного) спроса (продукты питания, бытовая химия, товары личной гигиены и т.д.) по доле реализации товаров без упаковки с использованием многоразовой тары покупателя и/или многоразовой оборотной тары производителя;

– разработку стандартов производства отдельных видов одноразовых товаров и упаковки, включающих рекомендации к их внешнему виду, конструктивным особенностям, материалу и маркировке.

Отдельно представляется целесообразным дополнить дорожную карту³⁸ по реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки мероприятиями, направленными на создание системы залоговой стоимости тары и стимулирование продаж с использованием многоразовой оборотной тары.

В настоящее время в отдельных субъектах Российской Федерации, где активно развивается туризм, имеется практика введения ограничений на использование одноразовой посуды³⁹.

³⁷ Утверждена Аппаратом Правительства Российской Федерации 28 декабря 2020 года № 12888п-П11.

³⁸ Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Абрамченко В.В. 31 марта 2021 года № 2915п-П11.

³⁹ Например, постановление Правительства Республики Бурятия от 1 августа 2019 года № 416 (ред. от 28.12.2020) «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Республике Бурятия» или решение Симферопольского горсовета Республики Крым от

Участники мероприятия выразили мнение о целесообразности введения таких ограничений на федеральном уровне, в том числе посредством внесения соответствующих изменений в законодательство о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусматривающих установление запрета на закупку (и использование) на региональных, городских и муниципальных праздничных и иных мероприятиях одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки, а именно:

- одноразовой посуды и столовых приборов из пластика, «биопластика» и/или композитных материалов;
- одноразовых пластиковых, «биопластиковых» и бумажных пакетов, фасовочных пакетов и пакетов-маек;
- резиновых и пластиковых надувных воздушных шариков на ленточках и на палочках;
- напитков в одноразовых пластиковых бутылках (объемом до 15 литров) и одноразовой многослойной упаковке.

В целях повсеместного внедрения принципов цикличной экономики важной представляется разработка и реализация стимулирующих мер для субъектов малого и среднего предпринимательства, оказывающих услуги, соответствующие принципам экономики замкнутого цикла (циркулярной экономики), в том числе:

- реализацию товаров без упаковки, в тару потребителя, в многоразовой оборотной таре и многоразовой оборотной потребительской упаковке;
- производство оборудования для реализации продукции через торговые аппараты и (или) дозирующие устройства и предоставление услуг по техническому обслуживанию такого оборудования;

- организацию продажи и доставки товаров и продуктов питания в многоразовой оборотной таре;
- предоставление услуг по ремонту потребительских товаров, аренде (шерингу) продукции.

Обеспечение снижения количества полигонного захоронения отходов и увеличения уровня использования вторичного сырья в производственном процессе, по мнению участников мероприятия, возможно за счет изменения качественного состава отходов, в том числе посредством:

- обеспечения раздельного сбора на контейнерных площадках и направление на переработку пищевых отходов домохозяйств и заведений общественного питания;
- выработки комплекса мер, направленных на предотвращение образования пищевых отходов, в том числе за счет системы фудшеринга;
- развития инфраструктуры по сбору у населения и переработке текстильных отходов, отходов электроники и бытовой техники и др.;
- снижения объемов неперерабатываемых отходов упаковки от продуктов питания и еды «на ходу» (от домохозяйств, офисных центров и общественных пространств).

Определение качественного состава отходов, по мнению участников мероприятия, играет важную роль в эффективном планировании и управлении отходами, так как позволяет установить класс опасности отхода и разработать порядок, регулирующий его дальнейшее движение. Состав отходов определяется путем лабораторных исследований. Так, для выявления структуры твердых отходов применяется морфологический анализ⁴⁰. Однако, как отметили участники мероприятия, в настоящее время такой подход не нашел широкого применения. В то же время данные морфологического анализа могли бы использоваться для выработки мер, направленных на предотвращение образования отходов, сокращения их образования и внедрение раздельного сбора

⁴⁰ Справочно: Морфологический состав отходов – это содержание в отходах отдельных компонентов, значительно отличающихся между собой по происхождению, химическому составу и свойствам. Морфологический состав выражается в процентах к общей массе.

отдельным потоком для тех отходов, которые сложно обработать и переработать в смеси.

В связи с изложенным представляется целесообразным внесение изменений в Правила № 269, предусматривающие установление порядка определения морфологического состава отходов для практического решения вопросов обращения с ТКО с учетом их сезонных изменений, обустроенности и инфраструктуры, а также в Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требованиями к составу и содержанию таких схем, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130 (далее – Правила № 1130), в части установления требований по проведению анализа морфологического состава отходов производства и потребления в источнике образования.

Кроме того, видится обоснованным дополнение пункта 8 Правил № 1130, устанавливающего требования к содержанию раздела «Целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов» территориальных схем, положениями, предусматривающими в качестве целевых показателей долю обеспеченности населения инфраструктурой для отдельного накопления отходов, а также установление целевых показателей по предотвращению образования неизвлекаемых и трудноперерабатываемых отходов.

Отдельное внимание участники мероприятия уделили вопросам развития системы фудшеринга в Российской Федерации, как одной из мер профилактики образования пищевых отходов.

По сообщениям Минпромторга России, со ссылкой на экспертные оценки, передача торговыми сетями на благотворительность пищевой продукции с коротким сроком годности может поддержать нуждающихся и спасти около одного млн тонн продовольствия в год⁴¹.

⁴¹ <https://tass.ru/ekonomika/15281527>

Однако участники круглого стола отметили невысокую популярность фудшеринга, что обусловлено рядом обременений и обязательств для хозяйствующих субъектов, в том числе необходимостью восстановления налога на добавленную стоимость, что значительно удорожает передачу продукции нуждающимся в отличие от утилизации (отсутствует объект налогообложения), а также оформления значительного числа сопроводительных документов.

С целью выравнивания экономических условий по распределению продовольствия и передачи его на утилизацию по истечению сроков годности представляется обоснованным внесение изменений в статьи 170 и 171 Налогового кодекса Российской Федерации в части исключения обязанности юридических лиц по восстановлению налога на добавленную стоимость при передаче продовольственных товаров с подходящим к концу сроком годности благотворительным организациям.

В рамках фудшеринга может передаваться продукция животного происхождения, включенная в перечень подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами⁴² в соответствии с ветеринарными правилами организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, утвержденными приказом Минсельхоза России от 27 декабря 2016 года № 589 (далее – Правила № 589)⁴³. Необходимость оформления электронных ветеринарных сопроводительных документов с использованием федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (ФГИС ВетИС)⁴⁴ накладывает дополнительную нагрузку как на передающих, так и на принимающих такую продукцию лиц, что, по информации участников мероприятия, зачастую приводит к исключению продукции животного происхождения из системы фудшеринга, а следовательно к росту пищевых отходов.

⁴² Утвержден приказом Минсельхоза России от 18 декабря 2015 года № 648 (зарегистрирован в Минюсте России 17 февраля 2016 года, регистрационный № 41118).

⁴³ Приказ зарегистрирован в Минюсте России 30 декабря 2016 года, регистрационный № 45094.

⁴⁴ Пункт 5 Правил 589.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменения в пункт 16 Правил № 589 в части включения в перечень товаров, при перемещении которых не требуется оформление ветеринарных сопроводительных документов подконтрольных товаров для целей фудшеринга.

Учитывая социальную значимость и актуальность вопросов надлежащей реализации реформы по обращению ТКО, по результатам прошедших мероприятий Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации в целях совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами производства и потребления рассмотреть возможность:

1. Нормативного регулирования обращения с отходами, образующимися на территории СНТ и ОНТ в результате поддержания функционирования домохозяйств (отходы от уборки территорий, растительные отходы при уходе за газонами, древесно-кустарниковыми посадками, отходы от строительства и ремонта и т.д.), в том числе путем внесения соответствующих уточнений в понятийный аппарат и учета таких отходов при расчете нормативов и тарифов накопления ТКО.

2. Нормативного закрепления принципов установления лиц, ответственных за ликвидацию мест несанкционированного размещения ТКО на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также порядка возмещения региональным операторам финансовых затрат, понесенных на ликвидацию таких свалок.

3. Законодательного закрепления обязанности органов местного самоуправления по обустройству мест (площадок) накопления ТКО для СНТ и ОНТ либо при участии Министерства финансов Российской Федерации проработать вопрос предоставления субсидий из федерального и регионального бюджетов на условиях софинансирования для обустройства территорий СНТ и ОНТ местами (площадками) для накопления ТКО, а также приобретения контейнеров в указанных целях.

4. Установления возможности заключения собственниками земельных участков СНТ и ОНТ прямых договоров с региональными операторами по обращению с ТКО.

5. Выделения СНТ и ОНТ, а также индивидуальных жилых домов, расположенных на их территории, в отдельную категорию объектов, в отношении которых могут устанавливаться нормативы накопления ТКО.

6. Установления общих подходов к определению нормативов накопления ТКО для сопоставимых субъектов Российской Федерации с учетом их климатических особенностей.

7. Внесения изменений в правила определения нормативов накопления ТКО, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 269, предусматривающих установление порядка определения морфологического состава отходов для практического решения вопросов обращения с ТКО с учетом их сезонных изменений, обустроенности и инфраструктуры.

8. Внесения в Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требованиями к составу и содержанию таких схем, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130, изменений, предусматривающих:

- установление требований по проведению анализа морфологического состава отходов производства и потребления в источнике образования;
- дополнение пункта 8 положениями, предусматривающими в качестве целевых показателей долю обеспеченности населения инфраструктурой для раздельного накопления отходов, а также установление целевых показателей по предотвращению образования неизвлекаемых и трудноперерабатываемых отходов.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству финансов

Российской Федерации рассмотреть возможность предоставления целевых субсидий субъектам Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации на компенсацию затрат по перевозке вторичных материальных ресурсов до конечного потребителя.

Правительству Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральной налоговой службе рассмотреть возможность разработки и реализации мер стимулирования для субъектов малого и среднего предпринимательства, оказывающих услуги, соответствующие принципам экономики замкнутого цикла (циркулярной экономики), в том числе:

- реализацию товаров без упаковки, в тару потребителя, в многоразовой оборотной таре и многоразовой оборотной потребительской упаковке;
- производство оборудования для реализации продукции через торговые аппараты и (или) дозирующие устройства и предоставление услуг по техническому обслуживанию такого оборудования;
- организацию продажи и доставки товаров и продуктов питания в многоразовой оборотной таре;
- предоставление услуг по ремонту потребительских товаров, аренде (шерингу) продукции.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Рассмотреть возможность:

1. Выработки комплекса мер, направленных на развитие системы использования многоразовой оборотной тары и упаковки, предусматривающих в том числе:

- определение критериев отнесения товаров, тары, упаковки к категории одноразового или многоразового использования;
- законодательное закрепление понятий «многоразовая оборотная тара», «многоразовая оборотная потребительская упаковка», «многоразовая тара покупателя»;
- разработку санитарно-гигиенических правил и норм, регулирующих процесс использования и обработки (очистки) многоразовой оборотной тары и многоразовой оборотной потребительской упаковки;
- определение перечня потребительских товаров и продуктов питания, продажу которых рекомендуется осуществлять при помощи использования многоразовой оборотной, многоразовой оборотной потребительской упаковки и (или) вразвес (на розлив) в многоразовую тару покупателя;
- введение нормативов для торговых сетей по доле продаж товаров без упаковки с использованием многоразовой тары покупателя и (или) многоразовой оборотной тары производителя или ритейлера в торговых залах и при доставке, а также включение таких требований в рекомендации для торговых сетей по постепенному вводу в оборот в торговых залах упаковки, произведенной из материалов, пригодных к утилизации, в том числе биоразлагаемых, в определенной доле к неперерабатываемой/трудноперерабатываемой упаковке, либо материалов, содержащих вторичное сырье, разработка которых предусмотрена положениями Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки;
- закрепление возможности производителями и импортерами товаров реализовывать свои обязательства расширенной ответственности производителей при помощи перехода на многоразовые оборотные товары, тару и упаковку в дополнение к необходимости утилизировать собственные товары и упаковку после утраты ими потребительских свойств (например, путем снижения ставки экологического сбора для субъектов расширенной

ответственности производителей, осуществляющих реализацию товаров в многоразовой таре, многоразовой потребительской упаковке и без упаковки);

– разработку и введение нормативов для производителей товаров массового (повседневного) спроса (продукты питания, бытовая химия, товары личной гигиены и т.д.) по доле реализации товаров без упаковки с использованием многоразовой тары покупателя и (или) многоразовой оборотной тары производителя;

– разработку стандартов производства отдельных видов одноразовых товаров и упаковки, включающих рекомендации к их внешнему виду, конструктивным особенностям, материалу и маркировке.

2. Проработки вопроса о целесообразности введения ограничения на использование одноразовой посуды, в том числе посредством внесения соответствующих изменений в законодательство о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусматривающих установление запрета на закупку (и использование) на региональных, городских и муниципальных праздничных и иных мероприятиях одноразовых, неизвлекаемых и трудноперерабатываемых товаров, тары и упаковки, а именно:

– одноразовой посуды и столовых приборов из пластика, «биопластика» и (или) композитных материалов;

– одноразовых пластиковых, «биопластиковых» и бумажных пакетов, фасовочных пакетов и пакетов-маек;

– резиновых и пластиковых надувных воздушных шариков на ленточках и на палочках;

– напитков в одноразовых пластиковых бутылках (объемом до 15 литров) и одноразовой многослойной упаковке.

Правительству Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации рассмотреть возможность дополнения дорожной карты по реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и

импортеров товаров и упаковки мероприятиями, направленными на создание системы залоговой стоимости тары и стимулирование продаж с использованием многоразовой оборотной тары.

Правительству Российской Федерации, Федеральной налоговой службе рассмотреть возможность внесения изменений в статьи 170 и 171 Налогового кодекса Российской Федерации в части исключения обязанности юридических лиц по восстановлению налога на добавленную стоимость при передаче продовольственных товаров с подходящим к концу сроком годности благотворительным организациям в рамках системы фудшеринга.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Проработки вопроса о разработке и утверждении отдельной Концепции по обращению с отходами в Арктической зоне Российской Федерации, определить в ней основные проблемные вопросы реализации реформы по обращению с ТКО в условиях Крайнего Севера и предложить конкретные меры по их решению.

2. Законодательного регулирования вопросов ограничения ввоза на территорию Арктической зоны Российской Федерации товаров в потребительской упаковке из материалов, не пригодных к утилизации в условиях Крайнего Севера, в том числе путем внесения соответствующих изменений в законодательство в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в части установления требований не только к свойствам товаров, но и к составам их упаковки.

3. Дополнения Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» отдельной статьей, регулиющей особенности обращения с отходами производства и потребления на территориях Арктической зоны Российской Федерации, предусматривающие в том числе

требования по обязательному раздельному накоплению ТКО. При этом представляется целесообразным возложить вопросы организации деятельности по раздельному сбору отходов от домохозяйств на органы местного самоуправления с выделением соответствующих субвенций из федерального бюджета или бюджета субъектов Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе для компенсации регулярных расходов на досортировку и прессование вторичного сырья, а также его транспортировку из удаленных и изолированных населенных пунктов.

4. Проработки вопроса о целесообразности внесения изменений в статью 82.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих возможность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), при осуществлении закупок товаров и связанных с такими закупками услуг для обеспечения муниципальных нужд включения в контракт услуг по вывозу поставщиком товаров вторичных ресурсов или вторичного сырья с территории такого муниципального образования.

5. Проработки вопроса о целесообразности внесения изменений в законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности в части освобождения от получения лицензии на транспортирование (вывоз) отходов от использования товаров из отдаленных территорий Арктической зоны Российской Федерации транспортных организаций, осуществляющих доставку грузов в указанные районы (лицензирование может быть сохранено для транспортирования ТКО, представляющих собой смешанные отходы).

6. Разработки нормативного правового акта или технического регламента, устанавливающего требования к утилизации, обезвреживанию, размещению отходов в Арктической зоне Российской Федерации с учетом её природно-климатических и социально-экономических особенностей.

7. Разработки методических рекомендаций, технического регламента или иного руководящего документа, устанавливающего условия и критерии возможности применения термических методов обезвреживания ТКО и отходов от использования товаров на территории Арктической зоны Российской Федерации и способы дальнейшей утилизации опасных отходов, образующихся в результате их применения.

8. Создания реестра современных экологических технологий, рекомендуемых к применению в Арктической зоне Российской Федерации в целях эффективного обращения с отходами и создания экономики замкнутого цикла.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации рассмотреть возможность выработки комплекса мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере раздельного накопления отходов (в том числе налоговых льгот и преференций, например, освобождение от налога на прибыль, полученной от продажи вторичных ресурсов), а также комплекса мер, направленных на стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Арктической зоны Российской Федерации, к оказанию ими содействия в организации удаления (вывоза) отходов из труднодоступных населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность доработки проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, изменении и признании

утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁴⁵ с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящих рекомендациях.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Министерством обороны Российской Федерации рассмотреть возможность проведения инвентаризации и актуализации сведений об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, находящихся в федеральной собственности и (или) расположенных на землях (акваториях), относящихся к федеральной собственности, в пределах Арктической зоны Российской Федерации в целях определения возможности их последующей ликвидации в рамках федерального проекта «Генеральная уборка».

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотреть возможность:

1. Проработки вопроса организации удаления (вывоза) отходов из отдаленных, труднодоступных СНТ и ОНТ.
2. Усиления контроля за деятельностью организаций, оказывающих услуги по сбору и транспортированию ТКО, за охраной земель от загрязнения ТКО и производственными отходами.
3. Выработки системы поощрения лиц, сообщающих о совершении экологических преступлений, в том числе общественных инспекторов по охране окружающей среды.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в пункт 16 ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом от 27 декабря 2016 года № 589, в части включения в перечень товаров, при перемещении которых не требуется оформление ветеринарных сопроводительных документов подконтрольных товаров для целей фудшеринга.

⁴⁵ <http://regulation.gov.ru/p/130072>

Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в санитарные правила и нормы 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», предусматривающих возможность:

– комиссионного согласования размещения мест (площадок) накопления ТКО и специальных площадок для накопления крупногабаритных отходов в условиях невозможности соблюдения установленных минимальных и максимальных расстояний от жилых домов, объектов социальной и иной инфраструктуры;

– комиссионного определения мест (площадок) под установку индивидуальных контейнеров для накопления ТКО в случае отсутствия возможности размещения места (площадки) накопления ТКО.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, руководителям высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Выработки мер стимулирования собственников отходов к переходу на систему раздельного накопления ТКО, предусматривающих в том числе:

– широкое распространение во всех субъектах Российской Федерации практики по установлению отдельных тарифов на услугу регионального оператора по обращению с ТКО или введению понижающих коэффициентов, применяемых к нормативам накопления ТКО, при раздельном накоплении сортированных отходов;

– предоставление скидок на услуги ЖКХ для жителей;

– предоставление льгот и преференций (в том числе налоговых) для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Организацию и проведение мероприятий по экологическому просвещению и популяризации системы раздельного сбора ТКО и разумного потребления среди населения и хозяйствующих субъектов.

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации рассмотреть возможность организации и проведения обучающих мероприятий для жителей населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, направленных на повышение эффективности обращения с отходами и создания экономики замкнутого цикла на территории Арктической зоны Российской Федерации.

Главным санитарным врачам субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации совместно с руководителями высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Увеличения установленного срока временного накопления ТКО на территориях Арктической зоны Российской Федерации.

2. Обеспечения мест (площадок) накопления ТКО контейнерами большего объёма (до 8 куб. м), в отличие от стандартного объёма (0,75 куб. м), а также увеличения расстояния от таких контейнерных и (или) специальных площадок до многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи более 100 метров, с обеспечением для такой площадки соответствующего земельного участка.