Дата поступления рукописи в редакцию: 04.05.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 13.05.2025 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2025-4-174-179

БОЧКОВА Светлана Сергеевна,
к.ю.н., доцент кафедры экономической безопасности и права института экономики и управления АПК ФГБОУ ВО Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К. А. Тимирязева,
e-mail: s.bochkova@rgau-msha.ru

ГУПАЛОВА Татьяна Николаевна,
к.э.н., доцент кафедры экономической безопасности и права института экономики и управления АПК ФГБОУ ВО Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К. А. Тимирязева,
e-mail: gupalova@rgau-msha.ru

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УТИЛИЗАЦИИ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ

Аннотация. *Рассмотрены особенности правового регулирования комплекса общественных отношений, возникающих в процессе сбора, складирования, сортировки, переработки, утилизации твердых коммунальных отходов. Выявлены проблемы в содержании понятий, организаций ликвидаций незаконных свалок, сложностей с сортировкой мусора. Определены пути решения.*

Ключевые слова: *Твердые коммунальные отходы, сортировка мусора, ликвидации незаконных свалок.*

BOCHKOVA Svetlana Sergeevna,
Ph.D., Associate Professor, Department of Economic Security and Law, Institute of Economics and Management, Agro-Industrial Complex, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education, Russian State Agrarian University - Moscow Agricultural Academy named after K. A. Timiryazev

GUPALOVA Tatyana Nikolaevna,
Ph.D., Associate Professor, Department of Economic Security and Law, Institute of Economics and Management, Agro-Industrial Complex, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education, Russian State Agrarian University - Moscow Agricultural Academy named after K. A. Timiryazev

LEGAL REGULATION OF RECYCLING MUNICIPAL SOLID WASTE

Annotation. *The features of the legal regulation of the complex of public relations arising in the process of collection, storage, sorting, processing, and disposal of municipal solid waste are considered. Problems have been identified in the content of concepts, organizations for the liquidation of illegal landfills, and difficulties with sorting garbage. Solutions have been identified.*

Key words: *Solid municipal waste, garbage sorting, elimination of illegal landfills.*

Введение. В соответствии с Посланием Федеральному Собранию РФ Президента РФ необходимый переход на иной механизм утилизации твердых коммунальных отходов (далее по тексту – ТКО) требует не столько повышения цены утилизации коммунальных отходов, сколько формирование «цивилизованной, безопасной системы обращения с отходами, их переработка и утилизация». [1]

Объем ежегодно образующихся отходов производственной деятельности и бытового потребления равен 8 млрд тонн, на долю послед-

них приходится в среднем около 60 млн тонн. Более девяносто процентов таковых подлежало захоронение. Пищевые отходы составляют образуют часть ТКО, в которые также включаются: макулатура, пластик, стекло, лом и др. Это обусловило необходимость снижения объемов ТКО за счет разработки механизма, условий и правового регулирования переработки с целью дальнейшего использования как вторсырья и утилизации.

В целях устойчивого развития и в соответствии с действующими государственными программами в сфере охраны экологии планируется, что весь объем ТКО будет подлежать сортировке, а доля, направляемая на полигоны снизится в два раза. Указанная цель определена как национальная в планах развития России до 2030 года [2]. Отдельными федеральными проектами предусмотрены меры и порядок их реализации в целях ликвидации незаконных мест накопления ТКО, а также формирование системы обращения и утилизации ТКО [3]

Цель и задачи.

Целью исследование явился комплексный анализ системы законодательных и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в сфере сбора, переработки, утилизации ТКО. Для реализации поставленной цели были определены следующие задач: изучение актуальных проблем утилизации отходов, анализ нормативно-правовых актов и судебной практики, выявление пробелов в регулировании общественных отношений сфере обращения с ТКО, предложение конкретных способов решения выявленных проблем.

Методика обсуждения.

Методика исследования, как совокупность действий, направленных на решение поставленных задач, включила в себя следующие этапы.

1. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих экологические правоотношения;
2. Выявление конкретных норма права, регулирующих порядок обращения с ТБО;
3. Обсуждение пробелов и избыточности действующего законодательного и подзаконного регулирования в рассматриваемой сфере;
4. Формулирование предложений по совершенствования правового регулирования утилизации ТБО.

Аналитический метод был использован для правового анализа общественных отношений, возникающих и реализующихся по поводу сбора, сортировки и утилизации ТБО физическими лицами и организациями. Были проанализированы следующие законодательные акты: ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее по тексту – ФЗ №89)[4], закрепляющий правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду; «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ №137) [5]; и подзаконные акты: Постановление Правительство РФ «Об обращении с твердыми коммунальными отходами…» (далее по тексту – Постановление №1156) [6], Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года и другие [7].

Метод систематизации был использован для изучения общественных отношений, возникающих при утилизации ТБО гражданами и организациями в садовых (огороднических) некоммерческих товариществах; при ликвидации несанкционированных мест утилизации мусора, когда не разграничена собственность на земельный участок; а также - при необходимости сортировки отходов.

С помощью сравнительного метода были проанализированы действующие государственные программы и национальные проекты: «Охрана окружающей среды», «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», НП «Экология» [8], Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года Президент Российской Федерации, Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года [9].

Статистические данные явились практической основой исследования объективных объем образования бытовых и производственных объемов.

Результаты и обсуждение.

В результате исследования были выявлены следующие проблемы организационного, правового и экономического характера.

1. Проблема организации несанкционированных мест сбора мусора в периметре садово-огороднических некоммерческих организаций (далее по тексту – СОНТ). Уже три года назад их количество составляло более 15 тысяч [10] Таким образом, в рамках реформы утилизации отходов государственное регулирование обращения с ТКО на территориях СОНТ является одним из наиболее сложных вопросов.

Определенная неясность в содержании понятий в сфере обращения с ТКО является одной из причин формирования мест незаконного сбора мусора. Статья 1 ФЗ № 89 определяет, что 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. В процессе садоводческой, огороднической и иной хозяйственной деятельности образуются отходы, например, от обрезки деревьев, обработки растений и т.д., от строительства, бытовые отходы. Другими словами, это отходы, которые образуются в целях обеспечения хозяйственной деятельности индивидуальных домохозяйств.

2. Проблема ликвидации незаконных свалок ТКО на земельных участках, в отношении которых не была разграничена собственность. Подп. «а» п.6 Постановления №1156 определяет обязанность регионального оператора в течение пяти рабочих дней с момента обнаружения по уведомлению собственника земельного участка, также органа государственной власти, уполномоченного на осуществление экологического госнадзора и органа местного самоуправления. 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 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.

3. Проблема 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 [9].

Фактически население к настоящему моменту в полном объеме не занимается сортировкой мусора и раздельным ее накоплением. Обусловлено это отсутствием потребительской заинтересованности населения, низкой экологической грамотностью и отсутствия понимания выгоды в личных целях.

Выводы и рекомендации.

1. Проблема организации несанкционированных мест сбора мусора СОНТ. Отходы, образующиеся в процессе поддержания функционирования приусадебных участков не попадают под определение, содержащееся в ФЗ №89. Это подтверждается позицией Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, определившим, 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.

По факту складывается ситуация, при которой домохозяйства оставляют такие отходы рядом с контейнерами для сбора ТКУ, региональные операторы его не утилизируют, в итоге это приводит к образованию стихийных свалок. Еще хуже ситуации, при которой степень безответственности жителей доходит до того, что такой мусор сваливается вдоль дорого, что еще более усугубляет ситуацию с несанкционированными свалками.

Таким образом, требуется внесений изменений в соответствующие НПА в части утончения определения понятий ТКО, уточнения расчетов нормативов и тарифов накопления отходов.

2. Проблема ликвидации незаконных свалок ТКО на земельных участках, в отношении которых не была разграничена собственность. Определена правовая ситуация, при которой представляется невозможным установить собственника в случае отсутствия разграничения собственности на земельный участок с оборудованной несанкционированная свалка. Неясными являются вопросы, связанные с адресом, по которому необходимо отправлять уведомление о её ликвидации, и возмещением расходов региональных операторов по ликвидации незаконной свалки.

Статья 3.3 ФЗ № 137 устанавливает, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами МСУ. Таким образом, можно предположить, что обязанность по ликвидации несанкционированных свалок, расположенных на земельных участках, собственники которых не установлены и государственная собственность на которые не разграничена, лежит на органах МСУ.

Позиция судов по указанной проблеме не является однозначной. С одной стороны, суды придерживаются положения, в соответствии с которым обязанность по ликвидации несанкционированных свалок ТКО, расположенных на неразграниченных землях, возлагается на органы МСУ [11, 12, 13]. С другой стороны, суды указывают на недопустимость несения органами МСУ таких затрат за счет средств местного бюджета без учета полномочий и объема финансовых обязательств органов МСУ в области обращения с отходами и без передачи им необходимых государственными полномочиями.

Таким образом, в целях устойчивого развития, соблюдения правовых норм по охране окружающей среды и выявления и дальнейшей ликвидации незаконных мест складирования ТКО на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, необходимо на нормативно-правовом уровне закрепить субъектов, ответственных за ликвидацию обозначенных мест складирования ТКО, и порядок возмещения затрат региональным операторам за ликвидацию таких мест.

3. П. 6 ФЗ № 89-ФЗ определяет, что утверждение предельных тарифов в области обращения с ТКО отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. 8 Основ ценообразования в области обращения с ТКО [14], 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 ТКО [15] 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 [16].

Для повышения мотивация к сортировке мусора домохозяйствами следует разработать стимулирующие меры. Например, скидки по оплате услуг ЖКХ физическими лицами, предоставлении налоговых льгот юридически лицам, обязательное введение дифференцированного тарифа на услуги по обращению с ТКО.

Следует на регулярной основе проводить мероприятия, направленные на повышения уровня экологической грамотности населения, популяризировать систему раздельного сбора ТКО и разумного потребления среди населения и хозяйствующих субъектов.

Список литературы:

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // «Парламентская газета», № 7, 22-28.02.2019.

[2] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // «Собрание законодательства РФ», 13.05.2024, № 20, ст. 2584.

[3] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 14.10.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (национальный проект «Экология» (федеральный проект «Чистая страна», федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами») // «Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2171.

[4] Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // «Собрание законодательства РФ», № 26, 29.06.1998, ст. 3009.

[5] Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29.10.2001, № 44, ст. 4148.

[6] Постановление Правительство РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. №641 // «Собрание законодательства РФ», 21.11.2016, № 47, ст. 6640.

[7] Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // «Собрание законодательства РФ», 08.11.2021, 45, ст. 7556

[8] «Паспорт национального проекта «Национальный проект «Экология» (утв. Минприроды России). Электронный режим доступа (дата обращения: 20.03.2025): https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

[9] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // «Парламентская газета», № 2, 17-23.01.2020/

[10] Статистические данные по количеству незаконных мест складирования ТКО. Электронный режим доступа (дата обращения: 20.03.2025): https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/unauthorized-landfill/ https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2022/kol-stikh-sval-vyroslo/].

[11] Постановлении Арбитражного суда Поволожского округа от 7 июня 2022 года № Ф06-18871/2022 по делу № А06-1876/2021

[12] Определением Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2020 года № 307-ЭС20-4438 по делу № А26-56/2019 поддержаны решения судов апелляционной и кассационных инстанций, в которых со ссылкой на позицию Конституционного Суда Российской Федерации

[13] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 13-П.

[14] Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (ред. от 01.10.2024) «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами») // «Собрание законодательства РФ», 06.06.2016, № 23, ст. 3331

[15] Приказ ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 (ред. от 25.02.2022) «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (Зарегистрировано в Минюсте России 02.12.2016 № 44544). Электронный режим доступа (дата обращения: 20.03.2025): https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=414372&dst=1000000001&cacheid=CA20E000E2393973F0D847029DBBBD2B&mode=splus&rnd=uPtGw#ZkM1iSUCcoDo3Vjq

[16] Бахарева, Д. О. Анализ практики применения ESG-принципов в госкорпорации Росатом / Д. О. Бахарева // Правовой альманах. – 2022. – № 1(14). – С. 42-48.

Spisok literatury:

[1] Poslanie Prezidenta RF Federal`nomu Sobraniyu ot 20.02.2019 // «Parlamentskaya gazeta», № 7, 22-28.02.2019.

[2] Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2024 № 309 «O nacional`ny`x celyax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda i na perspektivu do 2036 goda» // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 13.05.2024, № 20, st. 2584.

[3] Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 15.04.2014 № 326 (red. ot 14.10.2024) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy` Rossijskoj Federacii «Oxrana okruzhayushhej sredy`» (nacional`ny`j proekt «E`kologiya» (federal`ny`j proekt «Chistaya strana», federal`ny`j proekt «Kompleksnaya sistema obrashheniya s tverdy`mi kommunal`ny`mi otxodami») // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 05.05.2014, № 18 (chast` III), st. 2171.

[4] Federal`ny`j zakon ot 24.06.1998 № 89-FZ (red. ot 08.08.2024) «Ob otxodax proizvodstva i potrebleniya» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2024) // «Sobranie zakonodatel`stva RF», № 26, 29.06.1998, st. 3009.

[5] Federal`ny`j zakon ot 25.10.2001 № 137-FZ (red. ot 14.02.2024) «O vvedenii v dejstvie Zemel`nogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 29.10.2001, № 44, st. 4148.

[6] Postanovlenie Pravitel`stvo RF ot 12 noyabrya 2016 g. № 1156 «Ob obrashhenii s tverdy`mi kommunal`ny`mi otxodami i vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 25 avgusta 2008 g. №641 // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 21.11.2016, № 47, st. 6640.

[7] Rasporyazhenie Pravitel`stva RF ot 29.10.2021 № 3052-r «Ob utverzhdenii strategii social`no-e`konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii s nizkim urovnem vy`brosov parnikovy`x gazov do 2050 goda» // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 08.11.2021, 45, st. 7556

[8] «Pasport nacional`nogo proekta “Nacional`ny`j proekt «E`kologiya» (utv. Minprirody` Rossii). E`lektronny`j rezhim dostupa (data obrashheniya: 20.03.2025): https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

[9] Poslanie Prezidenta RF Federal`nomu Sobraniyu ot 15.01.2020 «Poslanie Prezidenta Federal`nomu Sobraniyu» // «Parlamentskaya gazeta», № 2, 17-23.01.2020/

[10] Statisticheskie danny`e po kolichestvu nezakonny`x mest skladirovaniya TKO. E`lektronny`j

rezhim dostupa (data obrashheniya: 20.03.2025): https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/unauthorized-landfill/ https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2022/kol-stikh-sval-vyroslo/].

[11] Postanovlenii Arbitrazhnogo suda Povolozhskogo okruga ot 7 iyunya 2022 goda № F06-18871/2022 po delu № A06-1876/2021

[12] Opredeleniem Verxovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 13 aprelya 2020 goda № 307-E`S20-4438 po delu № A26-56/2019 podderzhany` resheniya sudov apellyacionnoj i kassacionny`x instancii, v kotory`x so ssy`lkoj na poziciyu Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii

[13] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 26 aprelya 2016 goda № 13-P.

[14] Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 30.05.2016 № 484 (red. ot 01.10.2024) «O cenoobrazovanii v oblasti obrashheniya s tverdy`mi kommunal`ny`mi otxodami» (vmeste s «Pravilami regulirovaniya tarifov v sfere obrashheniya s tverdy`mi kommunal`ny`mi otxodami») // «Sobranie zakonodatel`stva RF», 06.06.2016, № 23, st. 3331

[15] Prikaz FAS Rossii ot 21.11.2016 № 1638/16 (red. ot 25.02.2022) «Ob utverzhdenii Metodicheskix ukazanij po raschetu reguliruemy`x tarifov v oblasti obrashheniya s tverdy`mi kommunal`ny`mi otxodami (Zaregistrirovano v Minyuste Rossii 02.12.2016 № 44544). E`lektronny`j rezhim dostupa (data obrashheniya: 20.03.2025): https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=414372&dst=1000000001&cacheid=CA20E000E2393973F0D847029DBBBD2B&mode=splus&rnd=uPtGw#ZkM1iSUCcoDo3Vjq

[16] Baxareva, D. O. Analiz praktiki primeneniya ESG-principov v goskorporacii Rosatom / D. O. Baxareva // Pravovoj al`manax. – 2022. – № 1(14). – S. 42-48.

