

КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

ОТХОДЫ — В НЕОБОСНОВАННЫЕ ДОХОДЫ!

Нефедова Людмила Павловна,

Председатель Комитета Общероссийского отраслевого объединения работодателей сферы жизнеобеспечения (ОООР ЖКК) по взаимодействию с органами публичной власти и развитию предпринимательства, заслуженный работник ЖКХ России



В 2019 году в стране стартовала так называемая «мусорная» реформа. Власти и общество осознали, что невозможно уже свозить горы отбросов на полигоны, отравляя экологию и нанося огромный вред здоровью человека. Сортировка и переработка отходов в полезное сырье и товарную продукцию заявлены как приоритет современной экономики. Но пока ситуация прежняя — почти весь объем отходов захоранивается на полигонах, например, в Московской области отбор полезных материалов из отходов ничтожен, из них фактически не производится товарная продукция. Кто ответит, почему нет позитивных изменений и куда делись выделенные на масштабную государственную программу средства?

Экспертное сообщество Общероссийского отраслевого объединения работодателей сферы жизнеобеспечения (далее — ОООР ЖКК) считает, что нужно равняться на страны, в которых государственная политика нацелена на использование таких механизмов и технологий, которые позволя-

ют сокращать объемы отходов, размещенных на полигонах и исключить поступление на них новых отходов. Например, уровень переработки отходов в среднем по Европе — порядка 50%. Лидирует Австрия. По данным Европейского агентства по защите окружающей среды (EEA), там этот показатель — 63%. Чуть меньше в Германии — 60%.

Переработка мусора должна быть не только экологически, но и экономически обоснована с целью повысить общую эффективность национальной экономики. Однако в России с этим дело плохо: на свалки ежегодно отправляют миллионы тонн отходов, пригодных для повторного использования.

Как показал аудит Счетной палаты РФ, в России перерабатывается не более семи процентов отходов, а остальное по-прежнему отправляют на полигоны и свалки, «которые зачастую не отвечают требованиям природоохранного законодательства и отравляют воздух, воду, почву». Близкой к критической в Счетной палате назвали и ситуацию с официальными полигонами. При существующих темпах роста объемов твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) в 32 регионах их мощности будут исчерпаны до 2024 года, а в 17 из них — до 2022-го¹.

В рамках мусорной реформы утилизацию ТКО возложили на региональных операторов, а «производителям» — в первую очередь, это жилые, многоквартирные дома и торговые точки — предложили распределять мусор по контейнерам и обязали оплачивать его вывоз по новым тарифам, чтобы окупать работу операторов. В итоге государство вынуждено вливать в отрасль миллиарды рублей и браться за её регулирование. Не лучше ли было создать открытую государственную монополию на переработку мусора? Так, по крайней мере, было бы понятно, с кого спрашивать².

¹ РИА Новости 08.12.2020 «Все в кучу: почему мусорная реформа оказалась на свалке».

² Журнал «ТБО» 06.08.2020 «Власти провалили реформу по утилизации отходов».

Но эксперты указывают: ошибку допустили в самом начале — людям так толком и не объяснили, за что, сколько и кому они должны платить.

Сферу ЖКХ в целом накрыл кризис неплатежей, сферу обращения с ТКО эта проблема тоже не обошла стороной. В некоторых регионах неплатежи доходят до 50–70%. Как следствие — региональные операторы не в состоянии ликвидировать кассовый разрыв, что вызвало волну банкротств региональных операторов и их подрядчиков.

Мусорную «реформу» можно считать непродуманной, растущие тарифы на фоне неплатежей не могут исправить ситуацию. Кризис неплатежей — не причина, а следствие этого провала³.

Отдельно можно отметить неразбериху в порядке установления нормативов накопления ТКО, что, в свою очередь, не повышает доверие населения. В доказательство этого пробела хочу привести свой случай: имела большую семью и по этой причине большой дом в Московской области, но за последние годы состав семьи уменьшился на пять членов. В настоящее время являюсь инвалидом 3 группы, пенсионеркой, ветераном труда, заслуженным работником ЖКХ России, проживаю в доме одна. В соответствии с п. 13, 14 Правил, утверждённых постановлением Правительства от 04.04.2016 № 269 и 148(30) Правил № 354, утверждённых постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354, дающих право органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления поселений или городских округов (в случае наделения их соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации) (далее — уполномоченные органы) определять расчетную единицу при установлении нормативов накопления ТКО, предусмотрено, что возможен выбор расчетной единицы — «один квадратный метр» общей площади жилых помещений, а не «один проживающий» и определена формула расчета платы с использованием данной расчетной единицы.

Не понятно, какое отношение к накоплению ТКО имеет общая площадь жилого помещения, которая не образует ТКО, если только пыль. ТКО — результат жизнедеятельности человека, применительно к себе, исходя из размера общей площади индивидуального жилого дома и одного проживающего, к нему применяется расчет порядка на 17,210 куб. метров ТКО в год, что

в 4,25 раза превышает максимум при нормативе в кубометрах. И перерасчет невозможен в этом случае, так как законодатель не урегулировал это и методики (порядка) нет. Мною был проведен замер накопления ТКО и установлено, что в месяц получается накопить контейнер размером 0,7x0,4x0,4, т.е. 0,112 куб. м. А в год это составит всего 1,344 куб. м, в противовес предъявляемым мне 17,21 куб. м. Таким образом, предъявляемый мне к оплате объем ТКО превышен почти в 13 раз против фактического накопления. То есть с меня требуют деньги взамен «ничего».

Важно отметить, что расчеты нормативов, установленных в Московской области еще в 2015 году на «один квадратный метр», проводились из расчета 18 кв. м на одного человека, а применяются к общей площади помещения, что является осознанным введением в заблуждение потребителей услуги, а в моем случае — незаконным обогащением и нарушением моих конституционных прав.

Субъекты РФ «очень творчески» подошли к формированию нормативов накопления ТКО и их анализ по регионам показал, что в масштабах страны подход к определению нормативов накопления ТКО разнообразен, несмотря на то, что должен соответствовать реальным параметрам накопления отходов.

Редакция журнала «ТБО» свела в одну таблицу нормативы накопления ТКО для домовладений по всем российским регионам, с указанием утвердивших их нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которая наглядно показала, какой хаос создан в стране «мусорной реформой».

Таблица нормативов накопления ТКО по всем субъектам РФ, а также таблица единых тарифов на услуги регоператоров по обращению с ТКО размещены на главных страницах сайтов solidwaste.ru, а также news.solidwaste.ru.

Так, 43 субъекта РФ установили единый норматив накопления ТКО для всей территории региона, вне зависимости от того, проживает ли человек в крупном городе, районном центре или в сельской местности. Следует отметить, что 3 субъекта: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь являются городами федерального значения и на районы и села они не делятся.

47% субъектов РФ дифференцировали нормативы только по многоквартирным домам (МКД) и индивидуальным жилым домам (ИЖД).

³ РИА «Новый день» 06.11.2019 «Деньги взамен «ничего»: мусорная реформа как форма государственного рэкета». Никита Исаев, директор Института актуальной экономики.

Соответственно, остальные 53% субъектов РФ в той или иной мере дифференцировали нормативы.

Так, 10 субъектов РФ (11,8%) установили разные нормативы накопления ТКО в зависимости от численности населенных пунктов.

7 субъектов РФ (8,2%) дифференцировали нормативы накопления для благоустроенного и неблагоустроенного жилого фонда.

13 субъектов РФ (15,3%) установили нормативы из расчета на одного проживающего и на 1 м² общей площади.

Амурская и Московская области установили нормативы накопления только из расчета на 1 м² общей площади.

17 субъектов РФ (20%) установили норматив накопления ТКО только в кубометрах на 1 человека.

Оренбургская область — единственный регион, который установил норматив только в килограммах.

Можно отметить и более специфическую градацию нормативов.

Наиболее дифференцированную систему определения нормативов накопления ТКО применила Калининградская область. Субъект установил разные нормативы для Калининграда и всех муниципальных районов. Норматив в каждом районе установлен отдельно, для городов и сел с населением больше 1,5 тыс. человек и сел с населением меньше 1,5 тыс. человек. Обособленно выделены села, находящиеся в курортной зоне.

Калужская область установила отдельный норматив накопления для многоквартирных домов, в которых более 5 квартир. Норматив исчисляется, исходя из площади без учета количества проживающих — на одно домовладение.

Экстремумы:

- по МКД:
 - самый высокий норматив накопления в кубометрах на одного проживающего в Краснодарском крае — 3,71 куб. м в год;
 - самый низкий норматив накопления в кубометрах на одного проживающего в Еврейской автономной области — 0,52 куб. м в год;
 - максимум и минимум отличаются друг от друга более чем в 7 раз;
 - самый высокий норматив накопления в килограммах на одного проживающего в Камчатском крае — 567,36 кг в год на человека, проживающего в городе;
 - самый низкий норматив накопления в килограммах на одного проживающего в Астра-

ханской области — 106,49 кг в год на человека, проживающего не в административном центре;

- максимум и минимум отличаются друг от друга более чем в 5 раз.
- по ИЖД:
 - самый высокий норматив накопления в кубометрах на одного проживающего в Хабаровском крае — 3,968 куб. м в год;
 - самый низкий норматив накопления в кубометрах на одного проживающего в Еврейской автономной области — 0,196 куб. м в год;
 - максимум и минимум отличаются друг от друга более чем в 20 раз;
 - самый высокий норматив накопления в килограммах на одного проживающего в Омской области — 722,70 кг в год на человека, проживающего в неблагоустроенном частном доме;
 - самый низкий норматив накопления в килограммах на одного проживающего в Еврейской автономной области — 15,776 кг в год на человека;
 - максимум и минимум отличаются друг от друга почти в 46 раз.

Главной причиной, которой в регионах объясняют использование единицы площади жилого помещения при расчёте норматива накопления ТКО, является сложность учёта проживающих из-за бесконтрольных миграционных потоков. Но нельзя перекладывать проблемы государства на людей, не проще ли для решения этой проблемы заставить работать соответствующие службы.

Вместе с тем, определение норматива накопления в расчёте на единицу общей площади жилого помещения стало причиной неоднократных обращений жителей в судебные органы, поскольку граждане считают, что семья с меньшей численностью должна платить за отходы меньше, чем семья с большей численностью, проживающая в квартире такой же площади. Кроме того, плата, взимаемая из расчёта на 1 м² общей площади, не может быть пересчитана в случае временного отсутствия жителя по месту регистрации⁴.

Хочу коротко остановиться на порядке заключения договоров между региональными операторами и собственником отходов (потребителем услуги). ДRAFTы этих договоров размещены на сайтах регоператоров.

Обратим внимание, что, если по истечении 15 рабочих дней потребитель не вернул подписанный договор и не направил протокол разногласий, договор на оказание услуг по обращению

⁴ «Актуальные вопросы обращения с твердыми коммунальными отходами» Фонд «Институт экономики города», Москва 2019 г.

с ТКО считается заключенным на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в проекте договора (п. 8.11 и 8.12 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156).

Эта норма закона трудновыполнима, т.к. 15 дней очень мало для рассмотрения такой сложной категории договоров, и поэтому реализовывать процедуру преддоговорного спора необходимо максимально быстро.

Формулировка «типовой договор по обращению с твердыми коммунальными отходами» не должна обманывать, т.к. региональный оператор включит в нее максимальное количество удобных для себя условий. В числе таких «ловушек» выделю следующие:

1. Сроки оплаты. Пример формулировки по договору с региональным оператором:

«6. Исполнитель коммунальных услуг оплачивает оказанную Региональным оператором коммунальную услугу по оказанию услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации — ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем...».

Правильная формулировка может быть построена на положениях п. 1 ст. 155 ЖК РФ и иметь следующий вид:

«6. Исполнитель коммунальных услуг оплачивает оказанную Региональным оператором коммунальную услугу по оказанию услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации — ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом либо решением общего собрания членов товарищества собственников жилья.».

2. Акцепт сверки. Пример формулировки по договору с региональным оператором:

«6.3. Исполнитель коммунальных услуг обязан в течение 5 рабочих дней с момента получения акта приема-передачи оказанных услуг подписать его, скрепить печатью (при наличии) и один экземпляр вернуть Региональному оператору по адресу. Если в указанный срок акт приема-передачи оказанных услуг не будет возвращен Региональному оператору, стороны будут считать услуги принятыми».

Правильная формулировка может иметь следующий вид:

«6.3. Исполнитель коммунальных услуг обязан в течение десяти рабочих дней с момента получения акта приема-передачи оказанных услуг, подписать его, скрепить печатью (при наличии) и один экземпляр вернуть Региональному оператору по адресу. Допускается отправка данного акта по электронной почте или иным каналам связи (почтовое отправление, телеграмма, факсограмма, телефонограмма, информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»»).

Есть и еще много других вопросов, которые необходимо предусмотреть при заключении «типового» договора с региональным оператором.

Пока все это похоже на квази-налог, который замаскирован под «коммунальную услугу», от которой по факту невозможно (очень сложно) отказаться. При этом услуга оказывается частными компаниями, получившими статус монополиста в пределах своего «кластера».

Я работала в системе жилищно-коммунального хозяйства с 1972 года (курировала обращение с отходами как на региональном, так и на федеральном уровнях) и считаю, что выстроенная сегодня в стране система обращения с ТКО, при которой возможно требовать за услугу необоснованно завышенную плату или плату за неоказанную услугу, создана под заказ.

Система сможет работать эффективно только на основании сбалансированности интересов потребителей и исполнителей коммунальной услуги по обращению с ТКО, основанной на справедливых и понятных методах расчета объемов предоставления этой услуги.

Что касается эффективности обращения с отходами, можно однозначно сказать, что необходимо акцентировать внимание органов власти, определяющих государственную политику в этом вопросе, на поддержку внедрения отечественных технологий и уход от ничем не обоснованного устаревшего утверждения, что все импортное лучше. Требуется использование различных технологий, общим основанием которых является исключение вредного воздействия на окружающую среду, здоровье человека, снижение объемов накопления отходов на полигонах и свалках с их последующей рекультивацией, а также наличие экономических эффектов, позволяющих окупать проекты в разумные сроки.