

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.34.19.019

**Некоторые проблемные и спорные аспекты практического опыта
реализации реформы обращения с твердыми бытовыми отходами в
Российской Федерации**

Тюрин Илья Владимирович

Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
117997, Российская Федерация, Москва, Стремянный переулок, 36;
e-mail: tyurin.iv@rea.ru

Петросова Кристина Михайловна

Студент,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
117997, Российская Федерация, Москва, Стремянный переулок, 36;
e-mail: petrosova.krictina@gmail.com

Сергеева Арина Александровна

Студент,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
117997, Российская Федерация, Москва, Стремянный переулок, 36;
e-mail: snowariana@gmail.com

Аннотация

В данной статье рассмотрен процесс реализации реформы обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации на федеральном уровне и отдельно на уровне регионов. Статья затрагивает общественную оценку деятельности регионального оператора отходов на примере Рязанской области. Также рассмотрено оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на основе государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

На основании правовой базы в данной сфере были выявлены наличествующие проблемы, проиллюстрированные судебной практикой, и приведены возможные пути их решения. Таковыми являются нарушение природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства, допущенные при эксплуатации полигона твердых бытовых отходов; недобросовестное отношение к нормативам, касающимся условий накопления и хранения отходов и образование накоплений отходов на площадках, не оборудованных соответствующим образом и пр. В частности, целью исследования является глубокий анализ наличествующего опыта в работе данного правового механизма в нашей стране, не решающего в полном объеме проблему утилизации и сортировки бытовых отходов, а также размещения и эксплуатации нелегальных полигонов для таких отходов, и отдельно такого вопроса, как включение полигонов в территориальные схемы

обращения. В качестве объекта данного исследования выступает система обращения с отходами (их утилизация и переработка). Отдельно вычленена главная проблема, связанная с субъектами отношений в сфере отходов, их спорный правовой статус в ключе правоприменительной практики.

Проведенный анализ состояния системы хранения и захоронения отходов позволил выявить необходимость развития действующей системы обращения с ними с учетом исследованного в данной статье опыта зарубежных стран – японской «безотходной» системы или переработки мусора в Швеции. Отмечено наличие блока «прогрессивных решений», касающихся внедрения новых методов сортировки мусора, утилизации старых свалок, усовершенствования работы региональных операторов, грамотной работы с населением касательно сбора и сортировки и пр.

В исследовании при описании существующей правовой базы по вопросам обращения с отходами, обращено внимание читателя на проект так называемой «Мусорной реформы» и степень ее реализации. В частности, актуальность наличествующих проблем в области правового регулирования утилизации ТБО и обеспечения недопустимости существования нелегальных полигонов подтверждена сложившейся судебной практикой и рассмотрением вступающего в силу с января 2021 года Постановления Правительства Российской Федерации «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов».

Для цитирования в научных исследованиях

Тюрин И.В., Петросова К.М., Сергеева А.А. (2020) Некоторые проблемные и спорные аспекты практического опыта реализации реформы обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 11А. С. 194-212. DOI: 10.34670/AR.2020.34.19.019

Ключевые слова

Твердые бытовые отходы (ТБО); нелегальные полигоны отходов; региональный оператор по обращению с отходами; утилизация ТБО; «Мусорная реформа»; мусороперерабатывающие заводы; тарифы на захоронение ТБО.

Введение

Актуальность научной работы заключается в том, что уже достаточно долго в современной России экологическое законодательство развивается, но пока не решает в полном объеме проблему утилизации и сортировки бытовых отходов, также размещения и эксплуатации нелегальных полигонов для таких отходов. Сложившееся сегодня в РФ природопользование, имеющее на первом месте экономическую выгоду, губительно сказывается на экологической ситуации в стране. Не меньший вред приносит и экстенсивный метод захоронения отходов, заключающийся в увеличении количества полигонов, не все из которых соответствуют установленным гигиеническим требованиям к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов и не всегда включены в территориальные схемы обращения с отходами.

В рамках «мусорной реформы» система раздельного сбора мусора и вторичной переработки только недавно получила свою правовую основу, постепенно закрываются существовавшие

долгое время нелегальные полигоны. Однако все еще остается множество нерешенных вопросов касательно того, достаточно ли обустроено отвечающих экологическим требованиям полигонов для отходов на территории РФ и как справиться с сохраняющимся увеличением отходов потребления, при условии соблюдения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и экономической эффективности инвестиций – затрат на строительство полигонов твердых бытовых отходов.

Основная часть

Как отмечает доктор технических наук, Шубов Лазарь Яковлевич, экологическая безопасность любой страны во многом зависит от решения проблемы отходов. Для определения обоснованной технологической и экономической политики, которая позволяет свести к минимуму экологический риск практических действий при решении проблемы твердых бытовых отходов (далее – ТБО), необходимо объективно изучить уровень мировой практики, тенденции ее развития, учитывать требования сегодняшнего дня (экономические, экологические, законодательные, ресурсные) и обязательно адаптировать прогрессивные решения (с возможностью их оптимизации) к конкретным российским условиям [Шубов, Доронкина, Борисова, 2011]. Следует отметить, что в целях данного исследования мы не ставим знака неравенства между ТБО и ТКО, признавая их синонимами.

В настоящей статье будут рассмотрены различные способы решения поставленных проблем с учетом: опыта зарубежных стран, технического состояния перерабатывающих предприятий на территории РФ, количества таких предприятий и технологических подходов к переработке отходов. Для более глубокого анализа данной проблемы стоит обратиться к расшифровке специфического термина твердые коммунальные (бытовые) отходы, приводившееся в первой статье данного цикла статей. Под ТБО стоит понимать изделия из естественных или искусственно созданных материалов, используемые людьми в повседневной жизни для бытовых целей, которые в силу утраты ими возможности исполнять свое прямое назначение перешли в категорию утилизируемых отходов (при наличии свойств, подходящих для их повторного использования в иных сферах) или же предназначенные к захоронению. В соответствии с действующим Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» к категории ТБ(К)О относятся отходы 3 – 4 классов. С практической точки зрения загрязнение окружающей среды и влияния его составляющих на здоровье людей, при нарушении определенных правил (установок) эксплуатации полигонов и иных действий, не следует недооценивать вредоносность данных классов отходов. Также следует отметить, что зачастую вредоносность таких свалок обусловлена нарушением правил эксплуатации полигонов ТБО.

Проект «мусорной реформы», о правовых последствиях которой, в частности, идет речь в нашей статье, появился в 2019 году и должен был разрешить данную проблему, а также закрыть пробелы в прошлом законодательстве и расставить приоритеты государства в этом вопросе. Данная реформа ставила цель разрешить сразу несколько взаимосвязанных проблем:

1. Ликвидировать незаконные свалки
2. Внедрить среди населения идею раздельного сбора, узаконить ее среди мусорных операторов отходов
3. Сделать сортировку и переработку мусора обязательным требованием для мусорных операторов

Однако реакция на данную реформу была неоднозначной среди населения нашей страны. В

феврале 2019 года во многих городах России прошли протесты с разным количеством участников. Лозунг протестующих был «Россия не помойка». Акции протеста прошли против организации мусорных свалок и полигонов бытовых отходов вблизи населенных пунктов, а также против «мусорной реформы».

Если затронуть правовую базу, то ключевым нормативно правовым актом посвященным отходам является Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» были внесены серьезные изменения в законодательство об отходах производства и потребления. Основной целью внесенных поправок были сокращение полигонного захоронения и увеличение объема переработки отходов во вторсырье. В п. 2 ст. 3 были определены основные направления государственной политики в области обращения с отходами. Уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот стал основным принципом экономического регулирования в области обращения с отходами (статья 21).

Далее необходимо обратиться к нормативным документам, регулирующим вопрос состава полигона ТБО, его организации и методах работы (данный перечень документов был предложен сайтом Общественного объединения молодых юристов России):

1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»;
2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»;
3. Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный Приказом МПР России;
4. Межгосударственный стандарт ГОСТ «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (введен Постановлением Госстандарта России).

Как уже было указано в предыдущей статье данного цикла, основные требования по устройству полигонов прописаны в статье 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Необходимо продублировать данное положение в целях дальнейшего освящения реальных проблем, связанных с мусорными полигонами. Итак, в статье 12 содержатся условия, при которых полигон может быть признанным несоответствующим требованиям и повлечь применение санкций. Например, причиной закрытия полигона может послужить п. 5 ст. 12, касающийся запрета на захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон и пр. Также согласно Постановлению Правительства РФ «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности» полигон создается и эксплуатируется только при наличии специального разрешения, выданного Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

Из всего вышеперечисленного можно выделить следующие нормы, принятые в период проведения очередного этапа «мусорной реформы» в 2019 году:

1. Вывоз мусора становится отдельным пунктом коммунальной услуги, также как электричество, водоснабжение и оплата газа. Это закреплено ч. 4 ст. 154 ЖК РФ.
2. Осуществлять обращение с ТБО будут региональные операторы, которые должны быть выбраны в каждом регионе, это прописано ст. 26.4 Федерального закона «Об отходах потребления».

Отдельно стоит сказать о таком нормативно-правовом акте как относительно недавнее

Постановление Правительства РФ «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов». Данный документ вступает в силу с 1 января 2021 г. и будет действовать до 1 января 2027 г.

Данным Постановлением помимо долговечности и экологической безопасности материалов, используемых при строительстве объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов, определяется предназначение объектов обработки твердых коммунальных отходов, а также ввод их в эксплуатацию. Следует отметить, что в целом положения об объектах составляют основную часть постановления. Составлено оно в соответствии с пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

На наш взгляд, данное постановление является попыткой объединения различных требований из других НПА. Одним из таковых является разрешение захоронения и сжигания отходов только в тех случаях, когда они непригодны для переработки. Однако остается вопрос гарантий исполнения. Постановлением не установлено ответственности в случае, если уполномоченные лица запишут те или иные отходы как непригодные для переработки. Также не установлено никакого контроля за этим процессом, что позволяет предполагать, что в результате положения данного документа рискуют остаться «на бумаге».

Несмотря на развитие законодательства в данной сфере, нельзя не отметить некоторые спорные аспекты практического опыта реализации данной реформы. Актуальность существующих проблем в области правового регулирования утилизации ТБО и обеспечения недопустимости существования нелегальных полигонов подтверждается сложившейся судебной практикой. Довольно большой их процент связан со злоупотреблением правами, предоставленными участникам мусорных правоотношений. Также некоторые из рассмотренных нами дел касаются взимания дополнительной платы за негативное воздействие на окружающую среду из-за размещения отходов, установленных в соответствии с разделом III Ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах». В части дел оспаривался порядок функционирования территориальных схем обращения с отходами в рамках того или иного субъекта РФ, или рассматривались нарушения требований Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федерального закона «Об отходах производства и потребления», нарушения иного природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства, допущенные при эксплуатации полигона твердых бытовых отходов и пр.

В частности, в апелляционном Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2018 г. №44-АПГ18-14 описан один из подобных случаев. Региональная служба по тарифам Пермского края приняла Постановление от 29 ноября 2017 г. №9-о «О тарифах на захоронение твердых коммунальных отходов муниципального унитарного предприятия «Полигон твердых бытовых отходов» (Чусовской район)». Пунктом 2 этого Постановления были установлены соответствующие производственной программе предприятия тарифы на 2018 г.

Налицо проблема неверного расчета тарифов на захоронение ТБО. Не вызывает сомнений, что при размещении твердых коммунальных отходов возникает негативное воздействие на окружающую среду. В целях предотвращения данного воздействия статьей 24 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлены определенные нормативы. Верный расчет тарифов обязан включать плату за подобное, иначе тариф действительно будет рассчитан

неверно.

Предприятие обратилось в Пермский краевой суд с административным иском с заявлением, в котором с учетом уточненных требований просило признать недействующим пункт 2 названного Постановления №9-о в той мере, в которой в тариф не включены расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов. Решением апелляционной инстанции признан не действующим с даты принятия пункт 2 Постановления Региональной службы по тарифам Пермского края от 29 ноября 2017 г. №9-о "О тарифах на захоронение твердых коммунальных отходов муниципального унитарного предприятия "Полигон твердых бытовых отходов" (Чусовской район)". На Региональную службу по тарифам Пермского края была возложена обязанность принять нормативный правовой акт, заменяющий постановление от 29 ноября 2017 г. №9-о в отмененной части.

Следующей выявленной проблемой является несоблюдение правильного территориального планирования касательно вопросов размещения региональных (межрегиональных) полигонов. Представляется, что данному планированию должно быть уделено особое внимание в соответствии с законодательством. Размещение должно происходить за пределами жилых зон на обособленных территориях с обеспечением нормативных санитарно-защитных зон.

В рамках дела об административном производстве судебной коллегии по административным делам ВС РФ было вынесено определение от 18 мая 2017 г. №7-АПГ17-2 [17]. Гражданка Маркова И.Н. обратилась в Ивановский областной суд с административным иском с заявлением о признании не действующим приказа Департамента жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области от 22 сентября 2016 г. N 140 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Ивановской области на период 2016 – 2031 годы» в части включения в указанную территориальную схему обращения с отходами межмуниципального полигона ТБО возле деревни Тревражное Кинешемского района, а также полигона для складирования ТБО возле деревни Тарасиха Кинешемского района.

Согласно Схеме обращения с отходами, возле деревни Тревражное был запланирован к вводу в эксплуатацию в 2017 году межмуниципальный полигон. На него направлялись потоки отходов: в 2017 году – 61 984 тонн, в 2018 году - 70 180 тонн. Более того, указанный полигон также отсутствовал в документах территориального планирования, в том числе в Схеме территориального планирования Ивановской области. По мнению Марковой И.Н. обстоятельства создают угрозу нарушения ее права на благоприятную окружающую среду, предусмотренного Конституцией РФ.

Решением Ивановского областного суда признана не действующей со дня принятия территориальная схема обращения с отходами в части включения в схему полигона для складирования ТБО возле деревни Тарасиха Кинешемского района. Судебная коллегия ВС РФ решение Ивановского областного суда оставила без изменений.

Нельзя исключать также недобросовестное отношение к нормативам, касающимся условий накопления и хранения отходов и образование накоплений отходов на площадках, не оборудованных соответствующим образом. В качестве примера можно привести Определение Верховного Суда РФ от 17 июля 2017 г. №302-КГ17-8333.

Как следует из судебных актов, по результатам внеплановой проверки в деятельности муниципального предприятия «Комбинат благоустройства» были установлены нарушения требований Федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства

и потребления», а также некоторых других нормативных правовых актов, выразившиеся в накоплении отходов на площадке, не оборудованной должным образом, и нарушении условий накопления отходов. Юридическому лицу было выдано предписание от 29 июня 2016 г. №ВЗАТ-396/2, в котором предприятию предлагалось в срок до 01 декабря 2016 г. оборудовать должным образом объект; устранить нарушения условий накопления (временного хранения) отходов на данной площадке. Суды нижестоящих инстанций установили наличие фактов, подтверждающих результаты внеплановой проверки, в связи с чем пришли к выводу о том, что управление действовало в пределах своих полномочий, и что оспариваемое предписание было выдано правомерно.

Одной из проблем, рассматриваемых в данной статье, является нарушение природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства, допущенные при эксплуатации полигона твердых бытовых отходов. Примером из судебной практики, где предметом искового заявления являлись как раз данные нарушения, является решение Рыбновского районного суда Рязанской области от 19 апреля 2019 года.

Суд рассмотрел дело по исковому заявлению Рязанского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к ООО «ЭКО» об обязывании устранить нарушения, допущенные при эксплуатации полигона твердых бытовых отходов, расположенного вблизи д. Зеленино. В ходе проведения проверки деятельности ООО «Экологическо-коммунальная организация» стали выявлены нарушения требований Федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления» и ряда других федеральных правовых актов.

ООО «ЭКО» в соответствии с Уставом общества осуществляет удаление и обработку твердых отходов. Предоставленный КУМИ администрацией полигон не огражден по всему периметру бетонным ограждением (в соответствии с Санитарными правилами легкое ограждение должно быть установлено). За допущенные нарушения требований природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства ООО «ЭКО» вынесено представление об устранении нарушений требований федерального законодательства. На основании изложенного, суд обязал произвести по всему периметру полигона ограждение в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу.

Это типовые проблемы, с которыми, в том числе, сталкивается мусорная реформа. Учитывая имеющуюся судебную практику, можно сделать вывод, что решение озвученных проблем во многом зависит от добросовестности организаций, на которые возложены определенные обязанности в сфере обращения с ТБО, будь то муниципальные предприятия или юридические лица. Особенно это касается уровня регионов. Следует сказать подробнее о федеральном и региональном уровнях и их возможностях в решении связанных с утилизацией ТБО проблем.

Встает насущный вопрос – от какого же уровня власти и управления должна исходить инициатива по оптимизации деятельности по работе с отходами – федерального или регионального? Если закрепление базовых основ деятельности по обращению с ТБО, нормативное обеспечение реализации «Мусорной реформы» – прерогатива федерального уровня, то исполнителем будут региональные власти, и в силу иерархии юридической силы НПА будут издаваться законы и подзаконные акты, не противоречащие федеральным законам и выдержанные в духе «федерального проекта».

По сути, разработка программ регионального уровня в области обращения с отходами должна начинаться с всеохватного мониторинга ситуации с отходами в интересующий нас период. При этом для грамотного осуществления эколого-ориентированной экономической

политики уполномоченным федеральным органам власти необходимо полное изучение накопленных статистических данных, карт полигонов и прочих результатов мониторинга индивидуальной региональной ситуации с отходами.

В соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Также в ст. 24.6 данного Закона указаны: срок, на который юридическому лицу присваивается статус регионального оператора, основания, по которым юридическое лицо может быть лишено статуса регионального оператора (отсылочный пункт к одному из действующих Постановлений Правительства РФ), зона деятельности и классы отходов, с которыми региональные операторы имеют право осуществлять обращение. Важным является п. 9, указывающий, что зоны деятельности региональных операторов должны охватывать всю территорию субъекта Российской Федерации и не должны пересекаться.

В том же Федеральном законе в ст. 5 четко указаны полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами. В частности, к ним относятся:

- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области обращения с отходами;
- проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области обращения с отходами;
- осуществление государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- определение компетенции уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами;
- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области обращения с отходами;
- осуществление иных предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий.

Следующим уровнем является уровень субъектов РФ. Статьей 6 ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяются полномочия субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами. В общем виде это установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения, порядка ведения регионального кадастра отходов, нормативов накопления твердых коммунальных отходов, и утверждение прочих программ и тарифов.

Помимо прочего, к полномочиям субъектов относится проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении деятельности в области обращения с отходами и принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, которых мы коснемся чуть ниже, контроль за их исполнением, а также прочие полномочия. Полномочия органов местного самоуправления в области обращения с ТБО озвучены также указаны в данном Федеральном

законе.

Обобщая указанные полномочия, следует отметить, что вне зависимости от того, находится ли данное самоуправление в городском округе, муниципальном районе или городском и сельском поселении, его органы обязаны создавать и содержать места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов, определять схемы размещения мест накопления ТБО и вести их реестр.

Также важной задачей является организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Возможно, именно активная агитация будет играть важную роль при реализации «Мусорной реформы» и во время принимаемых местным самоуправлением действий по организации раздельного сбора мусора.

Однако договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами функции по принятию ТБО в объеме и в месте, которые определены в таком договоре, и обеспечению их транспортирования, обработке (при наличии объектов), обезвреживанию (при наличии объектов), захоронению в соответствии с законодательством Российской Федерации передаются региональному оператору.

Данное взаимодействие возможно благодаря государственно-частному и муниципально-частному партнерству. Использование механизмов частно-государственного партнерства (ГЧП) в настоящее время получает широкое распространение в Российской Федерации и рассматривается как конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах федеральной, региональной и муниципальной собственности.

В теоретических исследованиях и практике применения правовых норм об инвестиционной деятельности существуют различные концептуальные воззрения на положения государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) и концессии. С принятием 13 июля 2015 г. ФЗ № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» термин ГЧП получил свое официальное правовое закрепление. В соответствии с данным ФЗ: государственно-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Также министерство экономического развития РФ на официальном сайте определяет государственно-частное партнерство как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

ГЧП регулируется федеральным и региональным законодательством. Для работы в регионах разработан Модельный Закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта

Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства».

В данном документе указано, что государственно-частное партнерство - привлечение субъектом Российской Федерации муниципальным образованием российского или иностранного юридического лица либо объединения юридических лиц, либо индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации и строительству объектов общественной (социальной) инфраструктур новому предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве. В частности, это относится и к процессу переработки и утилизации ТБО.

В данной научной статье мы рассмотрим взаимодействие с региональным оператором по обращению с отходами на примере действующего в Рязанской области ООО «Эко-Пронск». 13 февраля 2019 года ООО «Эко-Пронск» было подписано Соглашение №1 об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Рязанской области с уполномоченным органом – министерством ТЭК и ЖКХ Рязанской области (далее - Соглашение). В течение 25 рабочих дней после этого региональный оператор должен разработать документацию и опубликовать извещение о начале аукциона, целью которого является определение операторов и цен на услуги по транспортированию ТБО.

После чего в установленные законодательством РФ сроки региональный оператор обязан провести аукцион и подвести его итоги. Параллельно проводится работа по заключению договоров с операторами по обработке, утилизации и размещению ТБО. Располагая сведениями о затратах необходимых для финансирования полного цикла обращения с ТБО, региональный оператор рассчитывает стоимость услуги по обращению с ТБО и обращается за утверждением соответствующего тарифа в ГУ «Региональная энергетическая комиссия» Рязанской области (РЭК).

С момента опубликования постановления ГУ РЭК об утверждении единого тарифа на услугу по обращению с ТБО, региональный оператор приступает к заключению договоров со всеми потребителями услуги по обращению с ТБО (отходообразователями) и, соответственно, к оказанию услуг. На реализацию вышеперечисленных процедур законодатель отводит региональному оператору от 4-х до 6-и месяцев. В этот «переходный период» все хозяйствующие субъекты прошлый год работали по ранее заключенным договорам, т.е. с теми же перевозчиками и поставщиками услуг по обработке и размещению ТБО.

Все контакты, тарифы, а также документация указаны на официальном сайте. В соответствии с соглашением №1 был разработан перечень документов. В список для юридических лиц входят: Заявление на заключение договора, типовой договор на обращение с ТБО, шаблон анкеты возчика, шаблон реестра отходообразователей (нежилые помещения), анализ предоставленной информации от управляющей компании и пр.

К документации для физических лиц относится данный список:

Заявление на заключение договора, на открытие лицевого счета, на перерасчет платы за услугу обращение с ТБО, а также бланк заявления, согласие на обработку персональных данных, объявление о заключении договора.

Нельзя не коснуться общественной оценки деятельности данного регионального оператора. К сожалению, далеко не все мнения положительные. На стадии досудебного производства Общество с ограниченной ответственностью «***», находящееся в Рязанской области,

отреагировало на заявление о заключении договора на оказание услуг по обращению с ТБО, направленное от лица Генерального директора ООО «Эко-Пронск» Матюхина В.В. на корпоративную почту организации. В ответе было указано, что в процессе деятельности организации ТБО не образуются, а соответственно вывоз ТБО не осуществляется. В связи с чем просят не выставлять и не направлять в адрес ООО «***» счета на оплату и акты приема-передачи выполненных работ.

«Эко-Пронск», рассмотрев данное обращение, указал, что действует в соответствии с ФЗ «Об отходах производства и потребления», также разместил в установленных средствах массовой информации предложение о заключении договора и форму, установленную Постановлением Правительства РФ. Ввиду того, что в 15-дневный срок данным ООО не была направлена заявка, «Эко-Пронск» односторонне заключил договор на оказание услуг. При этом обращения потребителей о том, что они не образуют ТБО, ими считаются необоснованными и не могут считаться основанием для непредъявления к оплате. На наш взгляд, принуждение к оплате услуги, в осуществлении которой нет необходимости, не соответствует общим принципам гражданского права. При регулировании ключевых вопросов применения законодательства должны быть учтены интересы собственников недвижимого имущества - потребителей. Конечно, если речь не идет о недобросовестном уклонении от уплаты.

Также имеют место обращения граждан, в собственности которых две и более квартиры, в которых они не проживают и не сдают по договору найма жилого помещения. С пустых/неотремонтированных квартир также «требуют» оплату, что не устраивает собственников, утверждающих, что федеральное законодательство образование ТБО неразрывно связывает с процессом жизнедеятельности человека, что также подтверждалось в одном из сообщений и самим «Эко-Пронск». Помимо этого, данный региональный оператор считает, что возможно выставить счета на оплату как собственнику имущества, так и арендатору. Одно подобное обращение направил собственник производственной базы в г. Рязань, владеющий пятью цехами, каждому из арендаторов, которых были присланы счета на оплату. Также счет за все помещения был выставлен и указанному индивидуальному предпринимателю, который ТБО на данной территории не образует. Данное требование двойной оплаты представляется неправомерным ввиду того, что вывоз и утилизация осуществляются единожды.

При поиске возможных решений указанных выше проблем следует учитывать опыт западноевропейских стран и состояние перерабатывающих предприятий на территории РФ. В научной литературе сегодня можно встретить мнение, что для определения обоснованной технологической и экономической политики, которая позволяет свести к минимуму экологический риск практических действий при решении проблемы ТБО необходимо объективно изучить уровень мировой практики, тенденции ее развития, учитывать требования сегодняшнего дня (экономические, экологические, законодательные, ресурсные) и обязательно адаптировать прогрессивные решения (с возможностью их оптимизации) к конкретным российским условиям. Если ориентироваться на ведущие европейские страны (Германию, Австрию, Швецию, Нидерланды, Данию, Бельгию и др.), то выявляются три принципиальных направления решения проблемы:

Приоритет отдается повторному использованию и переработке ценных компонентов ТБО в качестве вторсырья; если повторное использование и переработка невозможны, то отходы должны быть использованы в качестве вторичных энергетических ресурсов (в том числе обезврежены и (или) сожжены); и если предыдущие методы неприемлемы, то тогда отходы

могут быть размещены на полигоне (с соблюдением всех природоохранных норм).

В декабре 2018 года во время большой пресс-конференции Путина В.В. Президент указал, что до 2024 года на территории РФ должны быть построены 200 мусороперерабатывающих заводов, ведь ежегодно в стране образуется порядка 70 млн. т. мусора. Объективно судить о достаточности количества заводов на данный момент позволяет реальная ситуация с легальными и нелегальными полигонами, рассмотренная выше. Президент отметил сложность данной проблемы, подчеркнув, что со времен Советского Союза мусор по большей части просто скидывался в ямы, и он не уверен, достаточно ли даже этого количества заводов для решения проблемы.

Владимир Путин также выделил две первоочередных задачи в области обращения с мусором: ликвидацию незаконных свалок и строительство индустрии переработки. И добавил, что в России должны создаваться условия для раздельного сбора бытовых отходов. Тем не менее строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов - самый логичный путь решения, и решение проблемы ТБО должно быть связано с их вовлечением во вторичное материальное использование.

Многие ученые говорят о важности применения мирового опыта в решении данной проблемы. Ответы можно искать в Швеции, ведь общеизвестным фактом является их поразительный уровень переработки мусора и определенный заработок, образовавшийся за счет закупки его в других странах. По данным местной ассоциации по управлению отходами, в Швеции утилизируется 99% бытовых отходов. На официальном сайте в рубрике «International collaboration» содержится информация, указывающая на то, что данная организация ведет долгосрочную работу по содействию обмену опытом на международном уровне и повышению стандартов обращения с отходами. Известно, что после тщательной сортировки примерно половина ТБО сжигается и перерабатывается в энергию, например, пищевые отходы идут на производство биогаза. Вторую половину составляет переработка. Меньше 1% отходов отправляются на полигоны.

Не менее актуальна японская система переработки мусора. Ввиду отсутствия свободной территории для захоронения, которую мусорные полигоны занимают в нашей стране, японцы используют свою «безотходную» систему. Муниципалитетом определяются дни и часы, в которые вывозится определенный вид мусора (система разделения отличается от привычной для нас, в разные баки кладут мусор несгораемый, сгораемый, перерабатываемый и крупногабаритный). Также законодательством каждого города определены штрафы – если в определенный день оставить пакеты не с тем мусором, их выставят всему жилищному кооперативу. Возможно, гражданам нашей страны не хватает подобной «философии», ответственного отношения, которое должно формироваться и региональными властями и на федеральном уровне. Любовь к порядку и строгая система у японцев привела к неплохим результатам - утилизация только бытовой техники дает стране более 1 млн тонн железа и 50 тысяч тонн цветного металла в год. Но это возможно только благодаря налаженной системе, которая только формируется в нашей стране. Подобное обращение позволит минимизировать количество отходов, удаляемых на захоронение.

Отдельные современные специалисты указывают: «вопросы минимизации количества захороняемых отходов начинают решаться на стадии сбора ТБО за счет выделения ресурсов, пригодных для вторичного использования и выделения опасных отходов. Отличительная особенность – на всех стадиях обращения с ТБО используется сепарация, изменяющая качественный и количественный состав отходов и оптимизирующая сопряженные

производства».

Однако, если брать реальную обстановку на территории РФ, по нашему мнению, одной из вероятных задач является национализация нелегальных полигонов. Но для этого прежде должна быть проведена серьезная работа на уровне регионов, подготовлены схемы, проекты обращения с мусором, выбраны надежные операторы, которые это исполнят, а также до населения должна быть грамотно доведена полная информация. Теория национализации полигонов пока что представляется достаточно «туманной», на федеральном уровне следует определить полный организационно-правовой механизм подобного процесса. Но будет ли национализация хорошей альтернативой той легализации незаконных полигонов, которую запустило Минприроды РФ? Возможно, тогда предпочтительнее было бы говорить об изъятии полигонов, а не о национализации, чтобы сохранить возможность более четко обозначить сроки, на которые будет производиться изъятие. Это позволит решить потенциальную проблему, с которой может столкнуться программа подобной национализации – случаи возникновения на государственной земле и при этом нелегальных полигонов, которые будет «проблематично» национализировать.

Общественная палата выступила с идеей создать в России государственный федеральный оператор по обращению с мусором, который мог бы национализировать некоторые полигоны. В пояснительной записке к докладу указывается, что в рамках организационного механизма предлагается создать компанию с государственным участием с целью выполнения социальных, управленческих и иных общественно полезных функций в области обращения с отходами, с функциями единого федерального оператора по обращению с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами. Следует отметить, что бизнес-омбудсмен по экологии и природопользованию Ильдар Неверов в интервью национальной службы новостей НСН подобную идею раскритиковал.

"У нас есть, конечно, сертифицированные полигоны, состояние которых оставляет желать лучшего. Но у нас еще 60 тыс. нелегальных свалок в стране. Чтобы утилизировать старые свалки, накопившийся экологический ущерб, нам нужны триллионы рублей. Я уже не говорю о том, что нам теперь надо цивилизованно убирать мусор" – подчеркивает спецпредставитель президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта Сергей Борисович Иванов в интервью телеканалу «Россия 24».

Таким образом, можно сделать вывод, что ситуация с полигонами в России – это проблема не одного дня, и чтобы ее разрешить, придется задействовать представителей различных сфер. В свете последних событий продолжение развития данного вопроса кажется невозможным. Но первый шаг уже сделан, и теперь важно не останавливаться и продолжать развивать коммуникацию между участниками, разъяснять людям важность и актуальность внедрения новых методов сортировки мусора. Только тогда, когда большая часть людей осознает свою причастность, когда операторы будут действовать в рамках определенных общепринятых нормативов, когда власть каждого региона будет заинтересована в контроле данной проблемы, тогда можно будет говорить об эффективности принятых мер.

Заключение

Нормативное регулирование по данному вопросу организации деятельности полигонов и других объектов при ее постоянном обновлении сохраняет отдельные вопросы к правоприменению. Например, реализация единых требований в вышеназванном ПП РФ № 1657. В нем одной из технологий по обращению с отходами названо сжигание мусора с выработкой

электроэнергии. Это подразумевает энергетическую утилизацию, можно сказать, переработку в энергию. Однако это все еще сжигание, а не переработка или утилизация. Также, как было сказано в тексте данной статьи, гарантий данное постановление не содержит. Ничего не мешает, допустим, в регионах записывать отходы как непригодные к переработке и просто сжигать их. Насколько будут выполняться данные требования мы узнаем в 2021 году, когда документ вступит в силу.

Новации же законодательства упираются в неспособность, нежелание, а в некоторых случаях и злоупотребление муниципальных властей и органов власти на местах (региональными властями). Свобода действий частных мусорных компаний зачастую идет не в общем русле мусорной реформы. На данный момент региональные операторы – это субъекты, чьи обязанности не уточнены, что и позволяет им злоупотреблять возложенными на них полномочиями. Примеры реальных нарушений были приведены в данной статье.

Библиография

1. Межгосударственный стандарт ГОСТ 30772--2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (введен Постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 N 607-ст)
2. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 мая 2001 г. N 16 "О введении в действие санитарных правил". (Регистрационный N 2826 от 26 июля 2001 г.) // БНА ФОИВ. 2001. № 33.
3. Шубов Л. Я., Доронкина И. Г., Борисова О. Н. Проблема твердых бытовых отходов - глобальная проблема XXI века // Сервис в России и за рубежом. 2011. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-tverdyh-bytovyh-othodov-globalnaya-problema-xxi-veka> (дата обращения: 01.12.2020).
4. Внукова Н.В., Беспалова М. В., Зубова Ю. С., Горох Николай Прохорович Твёрдые бытовые отходы: объективная реальность, проблемы накопления и переработки // Вестник ХНАДУ. 2008. №43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tvyordye-bytovye-othody-obektivnaya-realnost-problemy-nakopleniya-i-pererabotki> (дата обращения: 01.12.2020).
5. Гордеев В. Романов В. «В городах России прошли протесты против мусорных свалок» // Материалы сайта: Российский медиа-холдинг «РБК» // Режим доступа: <https://www.rbc.ru/society/03/02/2019/5c56fe4c9a7947c0698465c2> (дата обращения: 02.12.2020).
6. ООО «ЭКО» ограждение полигона ТБО // Материалы сайта: Пресс-служба Рыбновского районного суда Рязанской области // Режим доступа: http://rybnovsky.riz.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=436 (дата обращения: 01.12.2020).
7. Государственно-частное партнерство // Материалы сайта Минэкономразвития России. // Режим доступа: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/> (дата обращения: 01.12.2020).
8. Модельный Закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства» // Материалы сайта Минэкономразвития России. // Режим доступа: http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20110222_08 (дата обращения: 02.12.2020).
9. Документы «Эко-Пронск» // Материалы сайта регионального оператора по обращению с отходами Рязанской области. // Режим доступа: <https://ecoprnsk.ru/> (дата обращения: 01.12.2020).
10. Большая пресс-конференция Владимира Путина // Материалы сайта: Официальный сайт Президента Российской Федерации. // Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62366> (дата обращения: 01.12.2020).
11. Avfall Sverige - Swedish Waste Management. // Режим доступа: <https://www.avfallsverige.se/in-english/> (дата обращения: 02.12.2020).
12. Бусова С. «Омбудсмен рассказал, зачем Москва повезет свой мусор в регионы» // Материалы сайта: Национальная служба новостей. // Режим доступа: <https://nsn.fm/society/moskve-ne-hvatit-territorii-dlya-kompleksov-po-pererabotke-musora> (дата обращения: 01.12.2020).
13. Иванов С.Б. «В России действует 60 тыс. нелегальных свалок» // Материалы сайта: Российское государственное информационное агентство ТАСС. // Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/4818817> (дата обращения: 01.12.2020).
14. Александр Сидякин "С мусором у нас всё получится" // Материалы сайта: Ежедневная российская общественно-политическая газета «Новые Известия» // Режим доступа: <https://newizv.ru/interview/16-04-2018/aleksandr-sidyakin-s-musorom-u-nas-vse-poluchitsya> (дата обращения: 01.12.2020).

15. Обзор законодательства об экологическом контроле, обращении с отходами, свалках и полигонах ТБО // Материалы сайта: Общественное движение «Молодые юристы России» // Режим доступа: - <http://molurist.ru/2015/05/22/obzor-zakonodatelstva-ob-ekologicheskome-kontrole-obrashhenii-s-othodami-svalkah-i-poligonah-tbo/> (дата обращения: 02.12.2020).
16. Исламова Э.Р., Ключева К.И. Деятельность прокурора по привлечению юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения в экологической сфере // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 9-1. С. 284-294.
17. Исламова Э.Р. Актуальные проблемы обеспечения законности использования земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 198-206.
18. Исламова Э.Р. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 54-73.
19. Исламова Э.Р., Ключева К.И. Деятельность военных прокуроров по обеспечению законности в экологической сфере // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 255-262.
20. Исламова Э.Р. Преодоление противодействия прокурорской проверке исполнения законов: теоретические, правовые и организационно методические аспекты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 1 (75). С. 31-36.
21. Исламова Э.Р. К вопросу об актуальных направлениях исследований деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 1В. С. 234-241.
22. Исламова Э.Р., Затолокин И.А. Актуальные вопросы привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения в сфере использования земель // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 2В. С. 265-275.
23. Дицевич Я.Б., Исламова Э.Р. Взаимодействие органов власти и общественности России и Монголии в сфере охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 4-1. С. 179-188.
24. Исламова Э.Р. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей в современных условиях // Криминалист. 2020. № 3 (32). С. 51-56.
25. Федеральный закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
26. Федеральный закон от 24.06.1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
27. Федеральный закон от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
28. Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
29. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2018 г. N 44-АПГ18-14 // Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26092018-n-44-apg18-14/>
30. Приказ МПР РФ от 02.12.2002 N 786 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов» // БНА ФОИВ. 2003. № 4.
31. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. №188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.
32. Федеральный закон от 29.12.2014 г. №458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 11.
33. Федеральный закон от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4350.
34. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.10.2015 г. №1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности» // СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5670.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 г. №913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 г. №1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.
37. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2017 г. N 7-АПГ17-2 // Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-18052017-n-7-apg17-2/>
38. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2017 г. N 302-КГ17-8333 // Режим доступа: http://www.vsr.fu/stor_pdf_ec.php?id=1561008
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2018 г. №800 «О проведении рекультивации и консервации земель» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 г. №1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2020. № 42. Ст. 6622.

Some problematic and controversial aspects of the practical experience of implementing the solid waste management reform in the Russian Federation

Il'ya V. Tyurin

Senior Lecturer at the Department of Civil Law Disciplines,
Plekhanov Russian University of Economics,
117997, 36, Stremyannyi lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: tyurin.iv@rea.ru

Kristina M. Petrosova

Student
Plekhanov Russian University of Economics,
117997, 36, Stremyannyi lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: petrosova.krictina@gmail.com

Arina A. Sergeeva

Student
Plekhanov Russian University of Economics,
117997, 36, Stremyannyi lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: snowariana@gmail.com

Abstract

The article examines the process of implementing the reform of solid waste management in the Russian Federation at the federal level and separately at the regional level. It touches on the public assessment of the activities of a regional waste operator on the example of the Ryazan region. It also considers the provision of services for the municipal solid waste management based on public-private and municipal-private partnership.

Being based on the legal framework in this area, the existing problems were identified, illustrated by judicial practice, and possible ways to solve them were given. These are: violations of environmental and sanitary-epidemiological legislation, committed during the operation of the landfill for solid domestic waste; unscrupulous attitude to the regulations concerning the conditions of waste accumulation and storage and the formation of waste accumulations at sites that are not appropriately equipped, etc. In particular, the purpose of the study is a deep analysis of the existing experience of this legal mechanism functioning in Russia, which does not fully solve the problem of disposal and sorting of domestic waste, as well as the problem of placement and operation of illegal landfills for such waste, and such a detached issue as the inclusion of landfills in territorial waste circulation schemes. The object of the study is the waste management system (waste disposal and recycling system). Separately the main problem associated with the subjects of waste legal

relations, with their controversial legal status in the key of law enforcement practice, is singled out.

The analysis of the state of the waste storage and disposal system made it possible to identify the need to develop an existing system of waste management, taking into account the experience of foreign countries studied in this article - the Japanese "waste-free" system or waste processing in Sweden. The article notes that there is a block of "progressive solutions" related to the introduction of new methods of waste sorting, disposal of old landfills, improvement of the work of regional waste operators, competent work with the local population regarding collection and sorting, etc.

In the study, when describing the existing legal framework on waste management, the reader's attention is drawn to the project of the so-called "Waste reform" and to the degree of its implementation. In particular, the urgency of the existing problems in the field of legal regulation of solid waste disposal and of the inadmissibility of the illegal landfills existence ensurance is confirmed by the established judicial practice and the consideration of the Decree of the Government of the Russian Federation "On Uniform Requirements for the objects of solid domestic waste processing, utilization, neutralization, disposal", which comes into force in January 2021.

For citation

Tyurin I.V., Petrosova K.M., Sergeeva A.A. (2020) Nekotorye problemnye i spornye aspekty prakticheskogo opyta realizatsii reformy obrashcheniya s tverdymi bytovymi otkhodami v Rossiiskoi Federatsii [Some problematic and controversial aspects of the practical experience of implementing the solid waste management reform in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (11A), pp. 194-212. DOI: 10.34670/AR.2020.34.19.019

Key words

Solid domestic waste (SDW); illegal landfills; regional waste operator; solid waste disposal; "Waste reform"; waste recycling plants; tariffs for solid waste disposal.

References

1. Interstate standard GOST 30772 -- 2001 " Resource saving. Waste management. Terms and definitions" (introduced by the Resolution of the State Standard of Russia of 28.12.2001 N 607-st)
2. Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation of May 30, 2001 N 16 "On the introduction of sanitary rules". (Registration number 2826 of July 26, 2001) // BNA FOIV. 2001. No. 33.
3. Shubov L. Ya., Doronkina I. G., Borisova O. N. The problem of solid household waste - a global problem of the XXI century // Service in Russia and abroad. 2011. No. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-tverdih-bytovykh-othodov-globalnaya-problema-xxi-veka> (accessed: 01.12.2020).
4. Vnukova N. V., Bespalova M. V., Zubova Yu. S., Gorokh Nikolay Prokhorovich Solid household waste: objective reality, problems of accumulation and processing // Herald of HNADU. 2008. №43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tvyordye-bytovye-othody-obektivnaya-realnost-problemy-nakopleniya-i-pererabotki> (accessed: 01.12.2020).
5. Gordeev V. Romanov V. "In the cities of Russia there were protests against garbage dumps" // Materials of the site: Russian media Holding " RBC " // Access mode: <https://www.rbc.ru/society/03/02/2019/5c56fe4c9a7947c0698465c2> (accessed: 02.12.2020).
6. OOO " ECO " obrazhdenie landfill MSW // Materials of the site: Press service of the Rybnovsky District Court of the Ryazan region // Access mode: http://rybnovsky.riz.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=436 (accessed: 01.12.2020).
7. Public-private partnership // Materials of the website of the Ministry of Economic Development of Russia. // Access mode: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/> (accessed: 01.12.2020).
8. Model Law of the subject of the Russian Federation "On the participation of the subject of the Russian Federation, the municipality in public-private partnership projects" // Materials of the website of the Ministry of Economic Development of Russia. // Access mode:

- http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20110222_08
9. Documents of "Eco-Pronsk" // Materials of the site of the regional operator for waste management of the Ryazan region. // Access mode: <https://ecoprnsk.ru/> (accessed: 01.12.2020).
 10. The Great press conference of Vladimir Putin // Materials of the site: The official website of the President of the Russian Federation. // Access mode: <http://kremlin.ru/events/president/news/62366> (accessed: 01.12.2020).
 11. Avfall Sverige - Swedish Waste Management. // Access mode: <https://www.avfallsverige.se/in-english/> (date of access: 02.12.2020).
 12. Busova S. "The Ombudsman told why Moscow will take its garbage to the regions" // Materials of the site: National News Service. // Access mode: <https://nsn.fm/society/moskve-ne-hvatit-territorii-dlya-kompleksov-po-pererabotke-musora> (accessed: 01.12.2020).
 13. Ivanov S. B. "There are 60 thousand illegal landfills in Russia" // Materials of the site: Russian State News Agency TASS. // Access mode: <https://tass.ru/obschestvo/4818817> (accessed: 01.12.2020).
 14. Alexander Sidiyakin "With garbage we will succeed" // Materials of the site: Daily Russian socio-political newspaper "Novye Izvestia" // Access mode: <https://newizv.ru/interview/16-04-2018/aleksandr-sidiyakin-s-musorom-u-nas-vse-poluchitsya> (accessed: 01.12.2020).
 15. Review of legislation on environmental control, waste management, landfills and landfills // Materials of the website: Public movement "Young lawyers of Russia" // Mode of access: - <http://molurist.ru/2015/05/22/obzor-zakonodatelstva-ob-ekologicheskoy-kontrole-obrashhenii-s-otходami-svalok-i-polygonah-tbo/> (accessed: 02.12.2020).
 16. Islamova E. R., Klyuev K. I. activities of the Prosecutor in bringing legal persons to administrative responsibility for corruption in the environmental field// Questions of Russian and international law. 2019. Vol. 9. No. 9-1. pp. 284-294.
 17. Islamova E. R. Actual problems of ensuring the legality of the use of land plots intended for individual housing construction// Questions of Russian and international law. 2016. No. 7. pp. 198-206.
 18. Islamova E. R. Compliance with the rights of entrepreneurs in the implementation of land supervision (control): current issues// Questions of Russian and international law. 2016. No. 2. pp. 54-73.
 19. Islamova E. R., Klyueva K. I. The activities of military prosecutors to ensure the rule of law in the environmental sphere// Military law. 2019. No. 1 (53). pp. 255-262.
 20. Islamova E. R. Overcoming the opposition to the prosecutor's inspection of the execution of laws: theoretical, legal and organizational and methodological aspects// Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2020. No. 1 (75). pp. 31-36.
 21. Islamova E. R. On the issue of current research directions of the Prosecutor's Office's activities to ensure the rule of law in the field of land legal relations// Questions of Russian and international law. 2018. Vol. 8. No. 1B. pp. 234-241.
 22. Islamova E. R., Zatolokin I. A. Topical issues of bringing legal entities to administrative responsibility for corruption offenses in the field of land use// Questions of Russian and international law. 2018. Vol. 8. no. 2B. pp. 265-275.
 23. Ditsevich Ya. B., Islamova E. R. Interaction of authorities and the public in Russia and Mongolia in the field of environmental protection// Questions of Russian and international law. 2020. T. 10. No. 4-1. S. 179-188.
 24. Islamova E. R. Features of the prosecutor's supervision over the execution of legislation on the protection of the rights of entrepreneurs in modern conditions// Criminalist. 2020. No. 3 (32). S. 51-56.
 25. Federal law of 12.01.1996, №7-FZ "On nonprofit organisations" // Sz the Russian Federation. 1996. No. 3. St. 145.
 26. Federal law of 24.06.1998 №89-FZ "On wastes of production and consumption" // Sz the Russian Federation. 1998. No. 26. St. 3009.
 27. Federal law of 30.03.1999 №52-FZ "On the sanitary-epidemiological welfare of population" // Sz the Russian Federation. 1999. No. 14. St. 1650.
 28. Federal law of 10.01.2002 No. 7-FZ "On environmental protection" // Sz the Russian Federation. 2002. No. 2. St. 133.
 29. The definition of the Supreme Court of the Russian Federation of September 26, 2018 N 44-AIII18-14 // access Mode: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26092018-n-44-apg18-14/>
 30. Order MNR from 02.12.2002 786 N "On approval of the Federal classification catalogue of wastes" // BNA Federal authorities. 2003. No. 4.
 31. Housing Code of the Russian Federation No. 188-FZ of 29.12.2004. 2005. No. 1. Article 14.
 32. Federal Law No. 458-FZ of 29.12.2014 "On Amendments to the Federal Law "On Production and Consumption Waste", Certain Legislative Acts of the Russian Federation and the Invalidity of Certain Legislative Acts (Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation". 2015. No. 11. Article 11.
 33. Federal Law No. 224-FZ of 13.07.2015 "On Public-Private Partnership, Municipal-private Partnership in the Russian Federation and Amendments to certain Legislative Acts of the Russian Federation". 2015. No. 29. St. 4350.
 34. Resolution of the Government of the Russian Federation of 03.10.2015 No. 1062 "On licensing activities for the collection, transportation, processing, disposal, neutralization, disposal of waste of hazard classes I-IV" // SZ RF. 2015. No. 41. St. 5670.
 35. Resolution of the Government of the Russian Federation of 13.09.2016 No. 913 "On payment rates for negative impact on the environment and additional coefficients" // SZ RF. 2016. No. 38. St. 5560.
 36. The resolution of the Government of the Russian Federation on 12.11.2016, No. 1156 "On municipal solid waste

-
- management and amendments to the decree of the Government of the Russian Federation of 25 August 2008 № 641" // Sz the Russian Federation. 2016. No. 47. St. 6640.
37. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation from 18 may 2017 N 7-AПГ17-2 // Mode of access: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-18052017-n-7-apg17-2/>
38. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation of July 17, 2017 N 302-KГ17-8333 // access Mode: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1561008
39. Resolution of the Government of the Russian Federation of 10.07.2018 No. 800 "On conducting land recultivation and conservation" // SZ RF. 2018. No. 29. St. 4441.
40. Resolution of the Government of the Russian Federation of 12.10.2020 No. 1657 "On unified requirements for objects of processing, utilization, neutralization, placement of solid municipal waste" // SZ RF. 2020. No. 42. St. 6622.