

**Библиографические ссылки**

1. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133.
2. Дубовик О.Л. Экологическое право : учеб. 3-изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010.
3. Чхутиашвили Л.В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы // Правовая информатика. 2015. № 4. С. 55-58.
4. Веселов А.К. Взаимодействие государственного, общественного и производственного экологического контроля [Электронный ресурс]. URL: // <http://zmdosie.ru>.

References

1. Ob okhrane okruzhayushchey sredy : federal'nyy zakon ot 10 yanv. 2002 g. № 7-FZ (On environmental protection: federal law of January 10. 2002 No.7-FL), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 2, st. 133.
2. Dubovik O.L. *Ekologicheskoye pravo (Environmental law)*, ucheb. 3-izd., pererab. i dop. Moscow, Prospekt, 2010.
3. Chkhutiashvili L.V. *Obshchestvennyy ekologicheskiy kontrol': problemy i perspektivy (Public environmental control: problems and prospects)*, *Pravovaya informatika*, 2015, No. 4, pp. 55-58.
4. Veselov A.K. *Vzaimodeystviye gosudarstvennogo, obshchestvennogo i proizvodstvennogo ekologicheskogo kontrolya (The interaction of state, public and industrial environmental control)*. URL: // <http://zmdosie.ru>.

Дата поступления: 01.11.2018

Received: 01.11.2018

УДК 349.6

**УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ
ОБРАЩЕНИЯ ТВЕРДЫХ
КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ**

УЛИМАЕВ Радик Юрикович

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», г. Уфа, Россия. E-mail: ulimrad75@yandex.ru

**PARTICIPATION OF LOCAL SELF-
GOVERNMENTS IN THE MECHANISM
OF SOLID HOUSEHOLD WASTE
MANAGEMENT**

ULIMAEV Radik Yurikovich

Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the FSBEI HE "Bashkir State University", Ufa, Russia. E-mail: ulimrad75@yandex.ru

Конституционное право граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду обеспечивается надлежащим исполнением экологического законодательства в области обращения отходов производства и потребления. При этом особая роль отводится органам местного самоуправления. Действующая нормативная база не позволяет этим органам реализовать весь заложенный в ней управленческий потенциал. Автором рас-

The constitutional right of citizens of the Russian Federation to a favorable environment is largely ensured by the proper implementation of environmental legislation in the field of waste management and consumption. Local self-governments have a special role to play. The current regulatory framework does not allow local self-governments to realize the full potential of its management. The author considers the latest changes in the regulatory



смотрены изменения в нормативной базе Российской Федерации и Республики Башкортостан, касающиеся участия органов местного самоуправления в сфере обращения твердых коммунальных отходов. Показана краткая схема механизма обращения твердых коммунальных отходов, действующего с 1 января 2019 г., высказаны предложения о совершенствовании нормативно-правовой базы РФ в рассматриваемой области.

Ключевые слова: органы, местного, самоуправления, отходы, производства, твердые, коммунальные, место (площадка), экология РБ, ТКО.

framework of the Russian Federation and the Republic of Bashkortostan concerning the participation of local self-governments in the sphere of solid household waste management. The author shows a brief diagram of the mechanism of solid household waste, which is in force since 1 January 2019, he makes proposals on improving the legal framework of the Russian Federation in this area.

Key words: bodies, local, self-government, waste, production, solid, household, place (site), ecology of RB, solid household waste.

В последние годы в Российской Федерации (далее – РФ), ее субъектах и, в частности, Республике Башкортостан (далее – РБ) сложилась большая проблема с отходами производства и потребления и в, частности, с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Так, по данным Министерства природных ресурсов и экологии РБ требуется ликвидация и рекультивация 2454 свалок ТКО. Во многих сельских населенных пунктах в настоящее время отсутствует система накопления и сбора ТКО. С 1 января 2019 года у органов местного самоуправления возникает ответственность по созданию и содержанию контейнерных площадок. На сегодняшний день у большинства муниципалитетов не определены места для накопления ТКО и финансирование данных работ [1]. В последнее время в законодательство об отходах производства и потребления законодателем неоднократно вносились изменения. Серьезные изменения в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – ФЗ № 89) [2] были внесены Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ (далее – ФЗ № 458) [3]. В результате существенно был перестроен механизм обращения с отходами. Так, например, в главе V.I этого закона сформулированы полномочия регионального оператора по обращению с ТКО, на регионального оператора возложена обязанность по заключению договора на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО, определен правовой статус сторон по договору, указано, какие виды деятельности и виды предельных тарифов в области обращения с ТКО подлежат регулированию. Все последующие изменения в ФЗ № 89 направлены на уточнение и развитие положений ФЗ № 458.

Кратко сущность механизма обращения твердых коммунальных отходов (далее – ТКО), действующего с 1 января 2019 г. состоит в следующем. Договор на оказание услуг по обращению с ТКО заключается между потребителем и региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места их накопления [4]. Потребители сдают ТКО на место (площадку) их накопления. В случаях, установленных законодательством субъекта РФ, потребители должны осуществлять разделение ТКО по видам отходов и складирование сортированных ТКО в отдельных контейнерах для соответствующих видов ТКО. Далее ТКО вывозятся региональным оператором. Для обеспечения транспортировки ТКО региональный оператор может привлекать операторов по обращению с ТКО, осуществляющих деятельность по транспортированию ТКО в соответствии с договором. Региональные операторы будут обязаны производить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО согласно правилам обращения с ТКО и территориальной схемой обращения с отходами. По такой же схеме будет организована деятельность региональных операторов в РБ [5]. Коммунальная услуга за сбор и сортировку отходов с 2019 года будет



указана отдельной строкой «Услуга регионального оператора в области обращения с твердыми коммунальными отходами» в квитанции и взиматься с каждого человека.

Органы местного самоуправления в силу своих полномочий играют в деле обращения с ТКО значительную роль. Можно выделить следующие основные полномочия, закрепленные на законодательном уровне и на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

1. Органы местного самоуправления согласно ч.1 ст.2 ФЗ № 89 вправе принимать муниципальные нормативные правовые акты в области правового регулирования обращения с отходами [2]. Законы субъектов РФ закрепляют компетенцию органов местного самоуправления в рамках федерального законодательства. Так, согласно ст.6.1 Закона РБ от 30.11.1998 № 195-з «Об отходах производства и потребления» органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность в области обращения с отходами в соответствии с законодательством Российской Федерации [6].

2. Согласно ст.8 ФЗ № 89 органы местного самоуправления городских поселений участвуют в организации деятельности по сбору (в т.ч. раздельному сбору) и транспортированию ТКО на территориях соответствующих поселений.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области обращения с отходами дополнительно относится участие в обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на соответствующих территориях. С 1 января 2019 г. указанные полномочия будут изъяты из ст.8 и она будет действовать в новой редакции. Ее сравнение с действующей редакцией показывает, что законодатель уточнил ее название – обращение с ТКО. Дело в том, что в содержании действующей статьи 8 и ее редакции с 1 января 2019 г. сказано именно о ТКО. При этом законодателем по-новому сформулированы полномочия органов местного самоуправления на всех уровнях – городских поселений, муниципальных районов, городских округов:

- создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

- определение схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО и ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО;

- организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с ТКО.

Здесь следует обратить внимание еще на одно важное обстоятельство, а именно на организацию органами местного самоуправления экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с ТКО. При этом как справедливо отмечается в литературе «важнейшую роль в экологическом воспитании, формировании экологической культуры, осознании необходимости экологически корректного поведения при взаимодействии с окружающей средой и в целом экологического мировоззрения играет экологическое просвещение» [7, с. 682].

В РФ, РБ по этому вопросу специальных нормативных актов пока не принято. Очевидно, что органы местного самоуправления должны будут взаимодействовать с Министерством образования субъекта РФ, органами исполнительной власти, средствами массовой информации. Необходимо будет определить программы обучения, программы различных мероприятий – экологических субботников, отдельных акций (сбор макулатуры, экологические экскурсии, выпуск информационных буклетов, газет, плакатов и т.д.). Представляется, что органам местного самоуправления следует охватить все население по следующим группам: работа с дошкольниками, со школьниками, со студентами, проведение различных экологических акций среди взрослого населения. Целесообразно на сайтах органов местного самоуправления создать специальные разделы, посвященные организации экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с ТКО.



Содержание действующей ст. 8 ФЗ № 89 дублируется в п. 18 ч.1 ст. 14, п. 14 ч.1 ст. 15, п. 24 ч.1 ст. 16 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [8]. Содержание ст.ст.14-16 в целом не изменится с 01.01.2019 г.

3. Органы местного самоуправления представляют данные органам исполнительной власти субъекта РФ для ведения региональных кадастров отходов (ч. 3 ст. 20 ФЗ № 89).

4. Законодателем органы местного самоуправления названы в числе субъектов, являющихся пользователями информации, содержащейся в Единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров (ч. 7 ст. 24.3 ФЗ № 89).

5. Органы местного самоуправления в случае передачи им соответствующих полномочий законом субъекта РФ вправе осуществлять государственное регулирование тарифов в области обращения с ТКО (ч.1 ст. 24.9 ФЗ № 89) в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» [9].

6. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов (объем и (или) масса), в случаях, определенных Правительством РФ, утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта РФ) (ч. 1,4 ст. 24.10 ФЗ № 89) [10].

7. Органы местного самоуправления поселений, городских округов в пределах своих полномочий в области обращения с ТКО могут запрашивать у организаций, осуществляющих деятельность в области обращения с ТКО, информацию, необходимую для осуществления полномочий, установленных «Об отходах производства и потребления» (п. 6 ст. 24.11).

Полномочия органов местного самоуправления отражены в подзаконных нормативных актах. Правительством РФ в 2018 году был принят ряд постановлений, направленных на детализацию правового регулирования отдельных норм ФЗ № 89. Так, Постановлением Правительства РФ от 31.08.2018 г. № 1039 в соответствии со статьей 13.4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» утверждены Правила обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, вступающие в силу с 1 января 2019 г. [11] (далее – Постановление № 1039). Правила определяют порядок создания мест (площадок) накопления ТКО, правила формирования и ведения реестра мест (площадок) накопления ТКО, требования к содержанию указанного реестра. Основную роль в этом процессе Правительство РФ возлагает на органы местного самоуправления, которые должны будут активно взаимодействовать с региональными операторами. Полагаем, что Постановление № 1039 позволит преодолеть имеющиеся на практике сложности у органов местного самоуправления при определении мест накопления отходов и требований к ним.

На наш взгляд, в Постановлении № 1039 имеются некоторые упущения, могущие создать затруднения при его реализации правоприменителями. Так, в п.2 не указано, каким требованиям законодательства РФ помимо санитарно-эпидемиологического благополучия населения должны соответствовать места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов. В п. 3 не указано, какие еще субъекты (или критерии их определения) помимо органов местного самоуправления вправе создавать места (площадки) накопления ТКО. Из п.п. 4-10 следует, что орган местного самоуправления обращается с запросом в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор по заявке лица, создающего место (площадку) накопления ТКО. Однако при этом не указано об обязанности самого органа местного самоуправления в случае создания по своей инициативе места (площадки) накопления ТКО обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.



В настоящее время накопление твердых коммунальных отходов выполняется согласно правилам обращения с ТКО [4], и порядком накопления (в т.ч. отдельного накопления) ТКО, утвержденным органом исполнительной власти субъекта РФ (ч. 6 ст. 13.4 ФЗ № 89). Согласно абз. 2 п. 13 этого Постановления бремя содержания контейнерных площадок, специальных площадок для складирования крупногабаритных отходов, не входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, несут органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых расположены такие площадки, кроме случаев, установленных законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления взаимодействуют с органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, например, Приуфимским территориальным управлением Министерства природных ресурсов и экологии РБ (Минэкологии РБ) и администрацией города Благовещенск ведется постоянная работа по борьбе с нарушителями природоохранного законодательства по факту складирования и сброса отходов на почве вдоль дороги в районе закрытой свалки города Благовещенск. Всего за три месяца в адрес Управления поступило более 20 материалов [12].

В заключение отметим, что эффективность вводимой системы отдельного сбора отходов в значительной мере будет определяться организацией целенаправленной, постоянной информационно-разъяснительной работой органов местного самоуправления с населением в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Библиографические ссылки

1. Пресс-служба Министерства природопользования и экологии РБ. Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/presscenter/news/39839/> (дата обращения 10.09.2018).
2. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Российская газета. 1998. 30 июня.
3. 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: Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. 2014. 31 декабря.
4. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»): Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 21.11.2016. № 47, ст. 6640.
5. Об утверждении Правил осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Республики Башкортостан: Постановление Правительства РБ от 29.11.2017 № 555 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2018. № 1 (583), ст. 15.
6. Об отходах производства и потребления: Закон Республики Башкортостан от 30.11.1998 № 195-з (ред. от 22.06.2018) // Известия Башкортостана. 1998. 29 декабря.
7. Гиззатуллин Р.Х. Об эколого-правовом просвещении // Вестник Удмуртского университета. Серия экономика и право. Том 28, вып. 5. 2018.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40, ст. 3822.
9. О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами»): Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (ред. от 19.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 06.06.2016. № 23, ст. 3331.
10. Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» (вместе с «Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов»): Поста-



новление Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 (ред. от 15.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15, ст. 2100.

11. Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра: Постановление Правительства РФ от 31.08.2018 № 1039 // Российская газета. 2018. 7 сентября.

12. Пресс-служба Министерства природопользования и экологии РБ. Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/presscenter/news/64794/> (дата обращения: 10.10.2018).

References

1. Press-sluzhba Ministerstva prirodnopol'zovaniya i ekologii RB. Novosti [Elektronnyy resurs]. URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/presscenter/news/39839/> (data obrashcheniya 10.09.2018).
2. Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya: Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 24.06.1998 № 89-FZ (red. ot 29.07.2018). *Rossiyskaya gazeta*. 1998. 30 iyunya.
3. O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya», otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii i priznaniy utrativshimi silu ot-del'nykh zakonodatel'nykh aktov (polozheniy zakonodatel'nykh aktov) Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.2014 № 458-FZ (red. ot 03.04.2018). *Rossiyskaya gazeta*. 2014. 31 dekabrya.
4. Ob obrashchenii s tverdymi kommunal'nymi otkhodami i vnesenii izmeneniya v postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25 avgusta 2008 g. № 641 (vmeste s «Pravilami obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi otkhodami»): Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 12.11.2016 № 1156 (red. ot 15.09.2018). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 21.11.2016. No. 47, st. 6640.
5. Ob utverzhdenii Pravil osushchestvleniya deyatel'nosti regional'nykh operatorov po obrashcheniyu s tverdymi kommunal'nymi otkhodami na territorii Respubliki Bashkortostan: Postanovleniye Pravitel'stva RB ot 29.11.2017 № 555. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya – Kurultaya, Glavy i Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan*. 2018. No. 1 (583), st. 15.
6. Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya: Zakon Respubliki Bashkortostan ot 30.11.1998 № 195-z (red. ot 22.06.2018). *Izvestiya Bashkortostana*. 1998. 29 dekabrya.
7. Gizzatullin R.KH. Ob ekologo-pravovom prosveshchenii. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya ekonomika i pravo*. Tom 28, vyp. 5. 2018.
8. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 03.08.2018). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 06.10.2003. No. 40, st. 3822.
9. O tsenoobrazovanii v oblasti obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi otkhodami» (vmeste s «Pravilami regulirovaniya tarifov v sfere obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi otkhodami»): Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 30.05.2016 № 484 (red. ot 19.10.2018). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 06.06.2016. № 23, st. 3331.
10. Ob opredelenii normativov nakopleniya tverdykh kommunal'nykh otkhodov» (vmeste s «Pravilami opredeleniya normativov nakopleniya tverdykh kommunal'nykh otkhodov»): Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 04.04.2016 № 269 (red. ot 15.09.2018). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 11.04.2016. No. 15, st. 2100.
11. Ob utverzhdenii Pravil obustroystva mest (ploshchadok) nakopleniya tverdykh kommunal'nykh otkhodov i vedeniya ikh reyestra: Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 31.08.2018 № 1039. *Rossiyskaya gazeta*. 2018. 7 sentyabrya.
12. Press-sluzhba Ministerstva prirodnopol'zovaniya i ekologii RB. Novosti [Elektronnyy resurs]. URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/presscenter/news/64794/> (data obrashcheniya: 10.10.2018).

Дата поступления: 11.10.2018

Received: 11.10.2018