

ДОСТОВЕРНЫЕ НОРМЫ НАКОПЛЕНИЯ ОТХОДОВ – ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОЙ САНИТАРНОЙ ОЧИСТКИ

Н. Р. Соколова,

заместитель начальника Управления экологического контроля Росприроднадзора

Только при наличии достоверной информации о количестве накапливающихся бытовых отходов можно эффективно планировать и прогнозировать всю цепочку санитарной уборки территории: сбор – транспортирование – сортировка – утилизация – захоронение. В такой ситуации основным фактором, который позволяет создать стратегию управления и контроля объемов бытовых отходов, являются нормы накопления отходов.

**С голубого ручейка начинается река,
ну а свалка начинается с бумажки.**

*Рафаэль Урбинский, участник конкурса
экологических слоганов [1]*

Различают *индивидуальные (дифференцированные)* нормы накопления по каждому объекту их образования отдельно (для жилых домов, школ, магазинов, больниц и т. д.) и *общие* нормы накопления по городу на 1 жителя в среднем. Общие нормы включают все виды отходов от жилых зданий и отходы отдельных объектов их образования, подлежащие удалению транспортом коммунальных предприятий (без промышленных и специфических, а также строительных отходов). Обзор составов ТБО в различных регионах России в соответствии с общими нормами представлен на рис. 1.

Общие нормы накопления используются при планировании работ и затрат на удаление бытовых отходов, для определения необходимого количества машин и для расчетов при проектировании сооружений и установок для обезвреживания и переработки отходов и т. д. [2, п. 7].

Дифференцированные нормы накопления используются при организации сбора и вывоза отходов и для расчетов между заказчиками (жилищно-эксплуатационные конторы, инди-

видуальные домовладения, арендаторы и др.) и предприятиями по уборке территорий населенных пунктов.

Из норм накопления отходов следует исходить, в числе прочего, для

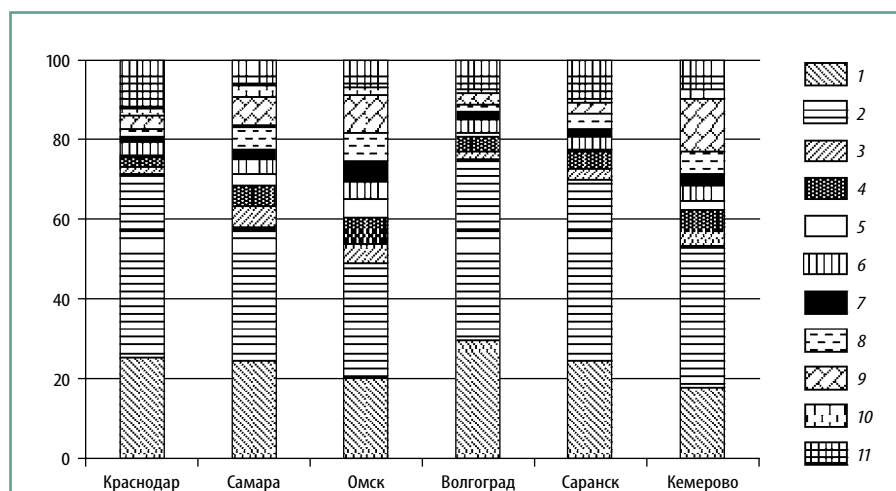


Рис. 1. Состав ТБО в некоторых городах России:

1 – бумага, картон; 2 – пищевые отходы; 3 – дерево, листья; 4 – текстиль; 5 – кожа, резина; 6 – пластмассы; 7 – кости; 8 – металл; 9 – стекло; 10 – камни, керамика; 11 – отсев

определения числа устанавливаемых мусоросборников (контейнеров) в санитарно-гигиенических целях [3, п. 2.1.4]. В развитие данного положения постановлением Госстроя РФ от 21 августа 2003 г. № 152 утверждены Методические рекомендации МДК 7–01.2003 «О порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов Российской Федерации» [4]. В предисловии к данному документу говорится, что при необходимости генеральная схема очистки разрабатывается для групп поселений, регионов, агломераций, областей, районов. В генеральной схеме приводятся данные и анализ существующих норм накопления твердых и жидких бытовых отходов [4, пункты 5.3–5.6], которые входят в перечень основных исходных данных по существующему состоянию системы санитарной очистки и уборки [4, Приложение 2].

Неверно установленные нормы накопления могут приводить к ошибкам при проектировании предприятий по сортировке, утилизации и захоронению отходов или их недогрузке при эксплуатации [5, с. 80–84].

Также в целях упорядочения системы санитарной очистки были дополнительно введены соответствующие нормы накопления ТБО, которые учитывают при строительстве жилых домов и предприятий и распространяются на проектирование новых и реконструкцию существующих городских и сельских поселений, а также включают основные требования к их планировке и застройке [6].

В градостроительных актах указывается, что в составе приведенных значений твердых бытовых отходов нормы накопления крупногабаритных бытовых отходов следует принимать в размере 5 % [6, Приложение № 11].

К крупногабаритным относятся отходы, по габаритам не помещающиеся в стандартные контейнеры вместимостью 0,71–1,1 м³. Норма накопления КГО в разных населенных пунктах страны колеблется от 50 до 100 кг на человека в год (рис. 2). Причем в ходе практических наблюдений можно констатировать, что до четверти количества образуемых КГО составляют обычные ТБО, имеющие линейные размеры менее 250 мм и по

какой-либо причине попавшие в бункер-накопитель для КГО. Анализ состава КГО в большинстве случаев показывает, что более половины по массе составляют деревянные предметы, а 80 % компонентов являются легкогораемыми [5, с. 80–84].

Кроме того, полученные данные по нормам накопления и дальнейшим технико-технологическим расчетам являются необходимыми при разработке и дальнейшей реализации производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по обеспечению оказания услуг в сферах утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов [7, п. 2], а также программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства, повышения качества производимых для потребителей товаров (оказываемых услуг), улучшения экологической ситуации на территории муниципального образования [8, п. 4].

Производственные программы разрабатываются организациями ЖКХ на период действия тарифов на услуги этих организаций (регулируемый период) [9, ст. 9, ч. 2; 7, п. 4].

Установление норм накопления бытовых отходов относится к вопросам «уборки мусора, содержания придомовых территорий» (код 050.040.050 в соответствии с Классификатором правовых актов) [10]. Данный подраздел включен в систему правовых актов о коммунальном хозяйстве (код 050.040.000), которая, в свою очередь, входит в раздел жилищного законодательства (код 050.000.000).

При этом жилищное законодательство, в числе прочих, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации [11, ст. 72, ч. 1, п. «к»].

Нормы накопления отходов, до принятия Конституции РФ, в которой по-новому закреплена структура органов власти и разграничение их полномочий, утверждались исполкомами городских (районных) Советов народных депутатов [12, п. 6.2; 13,



Рис. 2. Ориентировочный состав крупногабаритных отходов

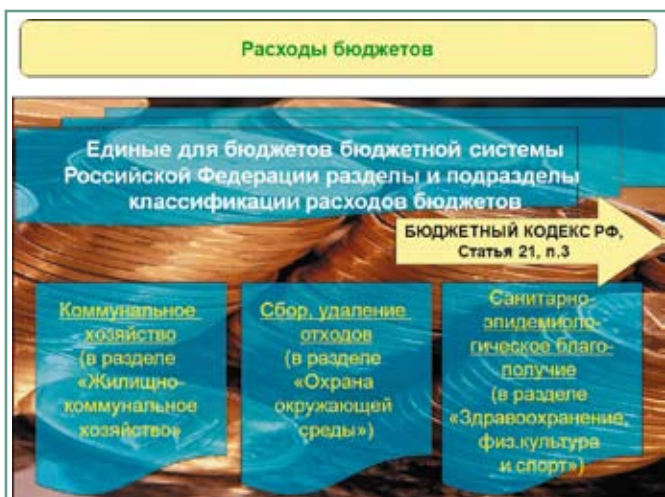


Рис. 3. Классификация расходов бюджета «Сбор, удаление отходов»

п. 3.2.4]. Раньше нормы накопления отходов устанавливались на уровне органов местного самоуправления. Законодательство советского периода применяется в части, не противоречащей законодательству РФ. Поэтому общие правила установления норм накопления отходов действуют, а в части определения уполномоченного на их установление органа власти – нет.

Помимо Конституции России разграничение компетенции между Российской Федерацией, ее субъек-

тами и органами местного самоуправления в сфере обращения с отходами закреплено в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» [14, ст. 5–7], Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» [15, ст. 5, 6, 8], а также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16, ст. 14–16].

Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора относится к вопросам местного значения поселения [16, ст. 14, п. 1, подпункт 18]. Один из вопросов местного значения муниципального района – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов [16, ст. 15, п. 1, подпункт 14]. К вопросам местного значения городского округа относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов [16, ст. 16, п. 1, подпункт 24].

Понятие «мусор» содержится в действующем ГОСТе 30772-2001. Это – мелкие неоднородные сухие или влажные отходы [17, п. 3.47]. **Утилизация отходов** – это деятельность, связанная с использованием отходов на этапах их технологического цикла [18], и (или) обеспечение повторного (вторичного) использования или пе-

реработки списанных изделий [17, п. 5.38].

Вызывает удивление, что ни в одном нормативном правовом акте не закреплено ответственное лицо за организацию захоронения бытовых и промышленных отходов [19; 20], притом, что это основной способ удаления отходов в России. Кстати, несмотря на наличие этого правового пробела, в состав бюджетов всех уровней должен включаться подраздел классификации расходов бюджетов «Сбор, удаление отходов» (рис. 3).

Удаление отходов – это сбор, сортировка, транспортирование и переработка опасных или других отходов с уничтожением и (или) *захоронением* их способом специального хранения [17, п. 6.32].

Таким образом, финансирование в целях охраны окружающей среды мероприятий, связанных с захоронением отходов, должно быть предусмотрено в бюджетах всех уровней. При этом организация данного процесса ни за одним уровнем власти, как говорилось выше, не закреплена.

Правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, а также муниципальными правовыми актами [15, ст. 2, ч. 1].

Однако, как было указано выше, компетенция муниципальных органов власти в области обращения с отходами ограничена лишь организацией сбора, вывоза, утилизации и переработки мусора, бытовых и промышленных отходов. *Органы местного самоуправления полномочиями по установлению норм накопления бытовых отходов не наделены.*

Итак, установление норм накопления бытовых отходов относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. По данным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные региональные нормативные правовые акты [11, ст. 76, ч. 2].

Законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Фе-

Примеры отмены муниципальных актов, утвердивших нормы накопления ТБО

Орган местного самоуправления	Муниципальный акт	Основание отмены муниципального акта
Приморский край, Красноармейский муниципальный район, Глубиненское сельское поселение	Постановление поселения от 07.04.2010 г. № 9	Решение суда Красноармейского района Приморского края от 01.07.2010 г. по делу № 2-331/10
Приморский край, Артемовский городской округ, город Артем	Решение Думы г. Артема от 30.06.2005 г. № 152	Решение Арбитражного суда Приморского края от 28.04.2010 г. по делу № А51-3274/2010
Волгоградская область, г. Волгоград	Решение Волгоградской городской Думы от 18.07.2007 г. № 48/1163	Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 28.04.2008 г. по делу № А12-2655/08-С30
Краснодарский край, г. Краснодар	Решение городской Думы Краснодара от 30.09.2008 г. № 46	Протест прокурора г. Краснодара от 24.02.2010 г. № 7-02-2010/11082
Московская область, Пушкинский муниципальный район, сельское поселение Ельдыгинское	Решение Совета депутатов поселения района от 18.12.2008 г. № 135/27	Протест прокурора Пушкинской городской прокуратуры в местный Совет депутатов (2010 г.)
Пермский край, г. Кудымкар	Постановление администрации г. Кудымкара № 56 от 05.02.2009 г.	Решение и Предписание по делу № 458-10-А от 31.08.2010 г. Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства
Псковская область, г. Псков	Постановление Псковской городской Думы от 06.07.2001 г. № 485	Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А52-4633/2007 г. от 08.04.2008 г.
Псковская область, городское поселение Остров	Решение Собрания депутатов городского поселения «Остров» от 14.05.2007 г. № 65	Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А52-4632/2007 от 15.04.2008 г.

дерации в пределах полномочий субъекта Федерации может осуществляться законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации [21, ст. 5, ч. 1, п. «б»].

Законодательное регулирование по вопросам уборки мусора, содержания придомовых территорий (включая определение порядка установления и, собственно, расчет норм накопления бытовых отходов) осуществляется нормативным правовым актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации [21, ст. 5, ч. 3, п. «и»].

Примером законодательно установленных норм накопления бытовых отходов являются документы трех крупных субъектов Федерации – Москвы [22, 23, 24], Санкт-Петербурга [25] и Нижегородской области [26].

В остальных регионах нормы накопления отходов приняты на основании актов органов местного самоуправления, что противоречит действующему законодательству. Примеры случаев отмены муниципальных актов, утвердивших такие нормы, приведены в таблице. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. Журнал конкурса экологических слоганов. – 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://1sloggi.livejournal.com>.
2. Нормы накопления бытовых отходов: утв. приказом Министра жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 13 января 1971 г. № 30.
3. Санитарные правила содержания территорий населенных мест СанПиН 42–128–4690–88: утв. Главным государственным санитарным врачом СССР, заместителем Министра здравоохранения СССР 05 августа 1988 г. № 4690–88.
4. Методические рекомендации о порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов Российской Федерации – МДК 7–01.2003: утв. постановлением Госстроя РФ от 21 августа 2003 г. № 152.
5. Санитарная очистка и уборка населенных мест: справочник / Мирный А. Н. [и др.]. – М., 2010.
6. Строительные нормы и правила СНиП 2.07.01–89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». – Переиздание СНиП 2.07.01–89 с изменениями и дополнениями: утв. постановлением Госстроя СССР от 13 июля 1990 г. № 61, приказом Министрства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 269, постановлением Госстроя России от 25 августа 1993 г. № 18–32. – М., 1994.
7. Методические рекомендации по разработке производственных программ организаций коммунального комплекса: приложение к приказу Министрства регионального развития РФ от 10 октября 2007 г. № 101.
8. Методические рекомендации по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса: приложение к приказу Министрства регионального развития Российской Федерации от 10 октября 2007 г. № 99.
9. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ.
10. Классификатор правовых актов: одобрен указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511.
11. Конституция Российской Федерации.
12. Санитарные правила содержания территорий населенных мест СанПиН 42–128–4690–88 (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР, Заместителем Министра здравоохранения СССР 05.08.1988 № 4690–88)
13. Инструкция по организации и технологии механизированной уборки населенных мест: утв. приказом Министра жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 12 июля 1978 г. № 30.
14. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.
15. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ.
16. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
17. Межгосударственный стандарт ГОСТ 30772–2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»: введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 28 декабря 2001 г. № 607-ст.
18. Межгосударственный стандарт ГОСТ 30773–2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла. Основные положения»: введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 28 декабря 2001 г. № 607-ст.
19. Соколова Н. Р. Тарифная политика – технологии обращения с ТБО // Экологический вестник России. – 2009. – № 7. – С. 16–19.
20. Соколова Н. Р., Козлов Г. И. Удаление твердых отходов в России: Обзор основных региональных проблем и принимаемых решений // Твердые бытовые отходы. – 2011. № 5–6. – С. 54–57.
21. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.
22. Распоряжение Правительства Москвы от 03.11.1998 г. № 1219-РП «Об утверждении норм накопления твердых бытовых отходов от предприятий и организаций г. Москвы»
23. Нормы накопления твердых бытовых отходов для образовательных учреждений города Москвы (Приложение к распоряжению Правительства Москвы от 15.08.2002 г. № 1197-РП)
24. Постановление Правительства Москвы от 15.01.2008 г. № 9-ПП «Об утверждении норм накопления твердых бытовых отходов и крупногабаритного мусора»
25. Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 09.07.2008 г. № 30-р «Об утверждении нормативов образования твердых бытовых отходов населением, проживающим в жилищном фонде Санкт-Петербурга»
26. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 14.12.2005 г. № 877-Р «О нормах