

«Мусорная реформа» в России: административные полномочия на федеральном, региональном и местном уровнях

Russia · 20.10.2020

Available languages: [DE](#) [EN](#)

В ходе так называемой «мусорной реформы» произошло перераспределение полномочий по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – «ТКО»), в результате чего основные полномочия по обращению с ТКО были закреплены за региональными органами государственной власти.

До внесения в законодательство поправок, связанных с реализацией «мусорной реформы», на федеральном уровне были закреплены полномочия по установлению требований к объектам размещения отходов и объектам захоронения и утверждению требований к составу и содержанию территориальных схем.

После вступления в силу соответствующих изменений федеральные органы власти вместо указанных выше полномочий были наделены полномочиями по установлению единых требований к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО, по установлению порядка разработки и утверждения территориальных схем обращения с отходами, а также рядом дополнительных полномочий, например по утверждению федеральной схемы обращения с отходами и иными.

При этом основные полномочия по обращению с отходами были возложены на субъекты РФ: по установлению нормативов образования отходов, по организации деятельности по обращению с ТКО, по разработке и утверждению территориальной схемы обращения с отходами и иные. Кроме того, часть компетенций была передана с муниципального на региональный уровень, например вопросы организации деятельности по обращению с отходами.

Таким образом, «мусорная реформа» реализуется сразу на трех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном. Ответственными за осуществление реформы являются соответствующие органы власти каждого уровня. Кроме того, была введена двухуровневая структура операторов: федеральный оператор и региональные операторы. Они осуществляют деятельность в сфере обращения с отходами I и II классов опасности и III и IV классов опасности соответственно.

К 1 января 2019 года все субъекты РФ должны были перейти на новую систему обращения с ТКО: сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение ТКО должны осуществляться региональными операторами на основании региональной программы и территориальной схемы в области обращения с отходами.

Однако по состоянию на 1 января 2020 года на новую систему [перешло](#) только 78 из 85 субъектов РФ, при этом трем субъектам, городам федерального значения – Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю – дана отсрочка до 1 января 2022 года.

Федеральный уровень

На федеральном уровне реализацию «мусорной реформы» обеспечивают федеральные органы государственной власти, в частности, Правительство РФ и Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

В результате внесенных изменений федеральные органы государственной власти были наделены следующими полномочиями:

- лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности;
- утверждение порядка разработки и утверждения территориальных схем обращения с отходами;
- утверждение порядка разработки и утверждения федеральной схемы обращения с ТКО;
- утверждение порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с ТКО;
- установление порядка рассмотрения разногласий, возникающих между региональными органами власти, федеральными органами власти, российским экологическим оператором и федеральным оператором при

разработке и корректировке территориальных схем обращения с отходами;

- установление порядка создания, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы учета ТКО;
- установление порядка направления субъектам РФ и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами.

I и II классы опасности отходов характеризуются наиболее высокой степенью вредного воздействия на окружающую среду, к ним относятся такие отходы, как, например, ртутные термометры, отходы солей мышьяка, аккумуляторы, щелочи, кислоты и гальванические элементы. В связи с высокой степенью опасности функции по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению таких отходов закрепили на федеральном уровне, возложив их на федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности (далее – «Федеральный оператор»).

Кроме того, Федеральный оператор ведет государственную информационную систему учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности, а также привлекает операторов по обращению с такими отходами на основании договоров оказания услуг в соответствии с федеральной схемой обращения с отходами I и II классов опасности.

Федеральный оператор определяется Правительством Российской Федерации по предложению Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». В ноябре 2019 года Федеральным оператором было назначено федеральное государственное унитарное предприятие «Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО».

Также на федеральном уровне в 2019 году была создана публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (далее – «Российский экологический оператор»), на которую возложили функции координации деятельности региональных операторов и обеспечения реализации мер в области обращения с ТКО. Российский экологический оператор наделен, в частности, полномочиями по разработке федеральной схемы обращения с отходами, экспертизе территориальных схем обращения с отходами и, что немаловажно, привлечению частных инвесторов.

Российский экологический оператор осуществляет следующие основные функции:

- участвует в деятельности федеральных исполнительных органов власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации норм законодательства в области обращения с отходами;
- заключает в пределах своей компетенции соглашения с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;
- осуществляет анализ реализации в субъектах РФ территориальных схем обращения с отходами;
- проводит экспертизу территориальных схем обращения с отходами и готовит рекомендации по их корректировке;
- разрабатывает проекты федеральных и региональных программ государственной поддержки инвестиционных проектов;
- организует и осуществляет финансирование инвестиционных проектов;
- предоставляет по решению наблюдательного совета компании частным инвесторам гарантии (поручительства) для реализации инвестиционных проектов;
- осуществляет эмиссию облигаций в целях финансирования инвестиционных проектов;
- приобретает доли, владеет и распоряжается долями в уставных капиталах организаций, осуществляющих деятельность в области обращения с ТКО.

В результате деятельности Российского экологического оператора, помимо прочего, была проведена экспертиза территориальных схем всех регионов РФ, а также сформирована система мониторинга деятельности каждого регионального оператора в стране «РЭО Радар», которая позволяет оставить обращение касательно деятельности региональных операторов на сайте или по телефону горячей линии.

Таким образом, на федеральные органы власти были возложены функции посредника между региональными органами власти – с одной стороны и Федеральным оператором и Российским экологическим оператором – с другой стороны, а также функции контроля и координации действий региональных исполнительных органов власти посредством в первую очередь Российского экологического оператора.

Для привлечения инвесторов Российский экологический оператор планирует разработать пакетные предложения для вложений в отрасль обращения с отходами, а также выпустить так называемые «зеленые» облигации. Иными словами, у инвесторов будет широкий выбор инвестиционных инструментов, разработанных Российским экологическим оператором.

Что касается Федерального оператора, то тут также есть возможность для инвестирования, поскольку Федеральный оператор уполномочен привлекать операторов по обращению с отходами I и II классов опасности на основании договоров оказания услуг.

Региональный и местный уровни

Региональный уровень

В результате реформы субъекты РФ в лице своих администраций получили существенный ряд полномочий по обращению с отходами, в частности:

- установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;
- утверждение предельных тарифов в области обращения с ТКО;
- утверждение инвестиционных программ в области обращения с ТКО;
- прием отчетности об обращении с отходами от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на объектах III категории;
- утверждение порядка накопления ТКО;
- регулирование деятельности региональных операторов;
- разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами.

Более того, с муниципального на региональный уровень были также переданы полномочия по организации деятельности по обращению с ТКО, включая сбор, вывоз и утилизацию.

Таким образом, основная часть полномочий в сфере обращения с отходами была закреплена за региональным уровнем власти.

На уровне субъектов РФ функции по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО возложили на региональных операторов. Статус регионального оператора присваивается юридическому лицу на основании конкурсного отбора, который проводится администрацией субъекта РФ.

По результатам конкурсного отбора органы исполнительной власти субъектов РФ заключают с победителем соглашение, содержание и порядок заключения которого устанавливаются законодательством субъектов РФ.

Зона деятельности регионального оператора определяется в территориальной схеме обращения с отходами. Зона деятельности представляет собой территорию или часть территории субъекта РФ, на которой региональный оператор осуществляет деятельность на основании соглашения, указанного выше.

Для того чтобы стать региональным оператором, необходимо отвечать следующим критериям:

- наличие государственной регистрации на территории РФ;
- наличие действующей лицензии на деятельность по обращению с отходами I – IV классов опасности;
- отсутствие действующей процедуры ликвидации и решения арбитражного суда о признании несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;
- отсутствие приостановки деятельности в качестве административного наказания, предусмотренного законодательством РФ;
- отсутствие задолженности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и по иным обязательным платежам в бюджетные системы РФ за прошедший календарный год, размер которой превышает 25 % балансовой стоимости активов компании по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период;
- отсутствие у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа и главного бухгалтера неснятой и непогашенной судимости за преступления в сфере экономической деятельности.

В целях реализации положений «мусорной реформы» на региональных операторов был возложен ряд обязанностей, в частности:

- принимать ТКО в объеме и в месте, определенных договором на оказание услуг по обращению с ТКО;
- обеспечивать транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение принятых ТКО в соответствии с законодательством РФ;
- предоставлять потребителю информацию в области обращения с ТКО;
- отвечать на жалобы и обращения потребителей;
- принимать необходимые меры по своевременной замене поврежденных контейнеров.

Данные обязанности предусмотрены в типовом договоре на оказание услуг по обращению с ТКО, который каждый региональный оператор обязан заключать с собственниками ТКО.

Платежи по тарифам за размещение отходов от граждан и юридических лиц — основной источник финансирования региональных операторов. Однако законодательством РФ также предусмотрены иные

источники финансирования: например, субсидии из регионального и федерального бюджетов и возможность привлечения инвестиций.

На региональном уровне также есть широкие возможности для реализации проектов по инвестированию в строительство, например, многофункциональных мусоросортировочных комплексов и полигонов отходов.

Большинство регионов РФ уже начали проводить реформу в сфере обращения с отходами. Так, например, несмотря на отсрочку перехода на новую систему обращения с отходами, предоставленную столице до 2022 года, в июле 2020 года в законодательство города Москвы были внесены **изменения** с целью приведения его в соответствие с **Законом об отходах производства и потребления**.

Помимо закрепления административной ответственности за нарушение требований по разделному сбору и накоплению, поправки также коснулись полномочий по контролю за исполнением требований по разделному накоплению отходов: данными полномочиями, помимо Департамента природопользования и окружающей среды Москвы, были дополнительно **наделены** объединения административно-технических инспекций Москвы.

В соответствии с предоставленной отсрочкой выбор регионального оператора в Москве отложен до 2022 года. Предполагается, что с 2022 года **будет** действовать единый региональный оператор по обращению с твердыми бытовыми отходами, который будет координировать все этапы процесса обращения с отходами.

В отличие от Москвы, Московская область **осуществила** проведение конкурсного отбора, по результатам которого на территории Московской области с 1 января 2019 года действуют семь региональных операторов, полномочия которых разграничены путем закрепления за каждым оператором соответствующего территориального кластера.

Однако не во всех регионах РФ начало реализации реформы было успешным. Зачастую проблема связана с несбалансированными тарифами и нормативами накопления ТКО, а также с низкой собираемостью платежей, что может в итоге привести к банкротству региональных операторов. Так, например, в пяти регионах РФ (Вологодская и Челябинская область, а также Дагестан, Башкирия и Чувашия) возник риск приостановки деятельности региональных операторов из-за финансовых трудностей. Региональные операторы в этих регионах РФ **смогут избежать банкротства** благодаря государственным субсидиям, выделенным как из регионального, так и из федерального бюджета.

Сложности также возникли и в четырех дальневосточных регионах – Еврейской автономной области, Забайкальском, Камчатском и Хабаровском краях. **Проблемы** там в основном связаны с нехваткой официальных полигонов для размещения отходов и отсутствием необходимой инфраструктуры для переработки мусора.

Таким образом, представляется, что, несмотря на достаточно успешный старт «мусорной реформы» на федеральном уровне и в некоторых регионах РФ, часть регионов испытывает серьезные трудности с реализацией данной реформы. Такие регионы оказались не готовы к возложению на них основных полномочий в сфере обращения с отходами.

Местный уровень

Компетенция органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами была существенным образом уменьшена, в частности из нее были исключены ранее закрепленные полномочия по:

- организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- утверждению документов территориального планирования на территории субъекта РФ, в том числе схем очистки территорий;
- утверждению надбавок к тарифам организаций коммунального комплекса для обеспечения источников реализации инвестиционных программ;
- утверждению инвестиционных программ организаций коммунального комплекса.

За органами местного самоуправления городских поселений, городских округов и муниципальных районов закрепили только полномочия по созданию и содержанию площадок сбора (накопления) ТКО, определению схемы размещения данных мест и ведению реестра мест (площадок) накопления ТКО, а также по организации экологического воспитания и формированию экологической культуры в области обращения с ТКО.

Ответственность за состояние площадок для накопления ТКО, как правило, возлагается на управляющую организацию жилого дома, на прилегающей территории которого расположена площадка, в случае оформленных земельных участков. В случае же если земельный участок не был оформлен, то ответственность за место накопления ТКО возлагается на органы местного самоуправления. Региональные операторы, в свою очередь, отвечают за сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение ТКО.

Заключение

В ходе реализации «мусорной реформы» основные полномочия по обращению с отходами были возложены на

субъекты РФ. Это, в частности, означает, что на региональном уровне появилось больше возможностей для инвестирования, чем их было раньше.

При этом по-прежнему стоит учитывать и федеральный уровень власти, где действует Российский экологический оператор, в зону ответственности которого также входит реализация инвестиционных проектов.

Таким образом, потенциальным инвесторам в сфере обращения с ТКО рекомендуется взаимодействовать как с региональными, так и с федеральными органами государственной власти.

Для получения дополнительной информации свяжитесь, пожалуйста, с экспертами CMS Russia [Д-ром Томасом Хайдеманном](#), Дмитрием Богдановым или вашим постоянным контактом в CMS Russia.

СВЯЖИТЕСЬ С НАМИ



[Д-р Томас Хайдеманн](#)

Партнер | Экологическое право, Москва, Дюссельдорф



[Дмитрий Богданов](#)

Старший юрист | Практика недвижимости, Москва



[Офелия Амирова](#)

Юрист | Практика недвижимости, Москва



[Виктория Щерба](#)

Юрист | Корпоративное право / M&A, Москва

