

# ПРАКТИКА НОРМИРОВЩИКА

## КТО ЖЕ МУСОРИТ В МНОГОКВАРТИРНОМ ДОМЕ — ГРАЖДАНЕ, ПРОЖИВАЮЩИЕ В НЕМ, ИЛИ КВАДРАТНЫЕ МЕТРЫ, ПРИНАДЛЕЖАЩИЕ ИМ?

Советы бывалого нормировщика

Хмельников Борис Вадимович, Генеральный директор Научно-исследовательского Центра муниципальной экономики

*По материалам судебного дела № 3а-26/2021, рассмотренного в Московском областном суде, Первом апелляционном суде общей юрисдикции, Первом кассационном суде общей юрисдикции*

### История вопроса

Начать, наверное, нужно все-таки с того, что в России обращение с ТКО — это единственная коммунальная услуга, для которой законодательно не установлено требование о ее измерении с помощью приборов учета, иными словами, приборы учета для обращения с ТКО не применяются. Но это не является недостатком только нашей страны, такая же ситуация существует и во всех остальных странах.

Главное отличие измерения отходов у нас и за рубежом заключается в том, что в подавляющем большинстве стран в основу измерения отходов за рубежом положено коллективное измерение услуги через объем контейнера, вывозимого с территории домовладения независимо от его фактического заполнения. Аналогичным образом для граждан за границей формируется и стоимость услуги по обращению с отходами. Мы же решили пойти своим путем и норму, которая типична для зарубежья, заложили и в нашем законодательстве, только она не является базовой, как за границей, а может применяться лишь в некоторых случаях при раздельном сборе отходов.

До начала реформы сферы обращения с твердыми коммунальными отходами вопрос о том, кто мусорит — человек или метры, в СССР и Российской Федерации решался однозначно следующим образом.

Величина норматива накопления устанавливалась в расчете на одного человека. Как правило, эта величина не сильно отличалась по субъектам Российской Федерации и соответствовала проектным требованиям, устанавливаемым для домов по санитарной очистке (вывозу отходов). С течением времени эти нормативы увеличива-



лись в соответствии с разработанными ведущими учеными в сфере санитарной очистки городов индексами роста объема и массы образующихся на человека отходов.

Стоимость вывоза твердых бытовых отходов (оставим за рамками данной статьи тему о превращении твердых бытовых отходов в твердые коммунальные отходы) путем приведения к площади жилых помещений учитывалась в составе платы за содержание жилья, была, по сути, жилищной услугой. То есть, проще говоря, плата за эту услугу и в СССР, и в Российской Федерации до 2017 года взимали с квадратного метра жилья, хотя норматив накопления устанавливали с человека.

Но с внедрением новой системы обращения с отходами они превратились из бытовых в коммунальные, и, соответственно, обращение с ТКО стало

новой коммунальной услугой, для которой в соответствии со статьей 157 ЖК РФ должен был быть введен механизм измерения объема этой услуги.

Казалось бы, чего проще, раз для этой услуги нет приборов учета, указанная норма ЖК

РФ в случае отсутствия прибора предполагает определение объема такой услуги через норматив, только в этом случае он получил наименование не норматив потребления, а норматив накопления.

## Как установить норматив накопления

Как уже писал неоднократно, среди современных чиновников и иже с ними работающих консультантов, не так много специалистов, кто был бы не просто знаком с ранее действовавшими методическими документами по определению (норм) нормативов накопления, но и понимал бы как их можно было бы усовершенствовать с учетом современных требований к измерению отходов.

В далеком 1982 году в РСФСР были утверждены «Рекомендации по определению норм накопления твердых бытовых отходов для городов РСФСР» (далее — Рекомендации), которыми пользовались и организации, и органы местного самоуправления для определения нормативов накопления до выхода в свет Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 (далее — Правила).

Итак, имеется два нормативных документа, призванные решить одну и ту же проблему, а именно, установить, какой объем отходов должен учитываться для всех категорий потребителей, но насколько эти документы по-разному ее решают.

Попробую это подробно объяснить.

1. Рекомендации четко дают ответ на вопрос, что в себя включают нормы накопления отходов, а именно — это «отходы, образующиеся в жилых зданиях, включая отходы от текущего ремонта квартир, отходы от отопительных устройств местного отопления (прим. автора — зола от сжигания твердого топлива), смет, опавшие листья, собираемые с дворовых территорий (прошу обратить на это особое внимание, в настоящее время этот вопрос однозначно не урегулирован. На местах, в том числе в Московской области, пытаются за эти отходы взимать отдельную плату вне установленных нормативов накопления для многоквартирных домов), и крупные предметы домашнего обихода (при отсутствии системы специализированного сбора крупногабаритных отходов).

В Правилах похожая норма звучит иначе: «В целях определения нормативов в составе отходов

учитываются также отходы, образующиеся при уборке придомовой территории».

Казалось бы, схожие понятия, но разница все же есть в детализации отходов, а в Правилах о крупногабаритных отходах вообще нет никакого упоминания.

В обоих документах, кстати, нет ничего и об обрезанных и спиленных сучьях, ветках, стволах деревьев на территориях домовладений при уходе за зелеными насаждениями.

2. В Рекомендациях нормы накопления отходов определяются однозначно для всех населенных пунктов «по жилым домам — на одного человека». Казалось бы, логично было бы сохранить эту норму. Но нет, те, кто готовил новый документ, пошли своим путем и вот что получилось.

В Правилах «Норматив определяется... на одну расчетную единицу. Расчетные единицы определяются... уполномоченным органом». А что же это за расчетные единицы, Правила ответа не дают, поскольку в постановляющей части есть поручение Минстрою России «по согласованию с ФАС утвердить методические рекомендации по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов, определения расчетных единиц...». И такой документ появился: приказом Минстрою России от 28.07.2016 № 524/пр были утверждены Методические рекомендации по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов.

Но вот какая незадача. В п. 2 указанных Методических рекомендаций содержится норма, что они не содержат положений обязательного характера.

А в процессе рассмотрения указанного в подзаголовке судебного дела один из административных истцов оспорил положения Рекомендаций в Верховном суде (Решение Верховного Суда РФ от 24 марта 2020 г. № АКПИ20–100). В решении Верховного Суда было установлено, что «анализ Методических рекомендаций позволяет сделать вывод, что данный акт не содержит обязательных для исполнения органами государственной власти, их должностными лицами, юридическими лицами

и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределённый круг лиц». Каково?

Тем не менее этим же решением Верховный Суд указал, что «таким образом, полномочиями по установлению нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов и выбору расчётных единиц для каждой категории объектов, в отношении которых могут устанавливаться такие нормативы, наделены органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или в определённых случаях органы местного самоуправления, а не Минстрой России.

Так, расчётные единицы по категориям объектов, на которых образуются отходы и в отношении которых могут устанавливаться нормативы, рекомендуется определять в соответствии с приложением № 1 к Методическим рекомендациям (пункт 4 Методических рекомендаций).

Данным приложением определены расчётные единицы, которые могут применяться для установления нормативов по каждой из категорий объектов.

Приложением № 1 к Методическим рекомендациям в отношении категории объектов «Домовладение», «Многokвартирные дома» предусмотрена расчётная единица, в отношении которой устанавливается норматив — 1 проживающий или 1 кв. м общей площади.

Другого акта, устанавливающего иные расчётные единицы для определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, не имеется.

Вот такая юридическая коллизия получилась. Документ Минстроя России не является нормативным правовым актом, но им можно пользоваться при установлении расчётных единиц.

Оказывается, что ответ на вопрос, кто же мусорит, люди или метры, дают органы исполнительной власти Российской Федерации, выбирая расчётную единицу для установления соответствующего норматива накопления в многоквартирных домах. И получается, что в некоторых субъектах Российской Федерации, например, в Москве и Московской области, мусорят квадратные метры, а где-то (и это более 70 субъектов Российской Федерации) мусорят люди.

И здесь хотелось бы обратить внимание на такую главную проблему.

Если немного отойти от способа измерения отходов по приведенным выше документам, можно заметить одну общую особенность. Ведь в общем

виде норматив потребления должен представлять собой усреднённую величину, полученную путем деления общего объема отходов по многоквартирным домам на расчётную единицу. А раз это так, то логично себе представить, что в случае применения субъектом Российской Федерации любой из расчётных единиц — количества проживающих или квадратных метров, в числителе объём отходов будет идентичен для обеих расчётных единиц. И тогда, чтобы соблюсти корректность расчетов для обеих расчётных единиц должны совпадать и знаменатели. А это возможно только в одном случае, когда в качестве площади используется величина площади жилья, приходящаяся в среднем на человека в субъекте Российской Федерации.

К сожалению, эта общая для всех случаев закономерность, когда норматив накопления устанавливается на квадратный метр, проигнорирована в Московской области, и поэтому средняя величина площади, приходящаяся на одного проживающего в Подмоскowie, оказалась занижена в 1,8 раза, соответственно и норматив накопления завышен в 1,8 раза.

3. В Рекомендациях в качестве средства измерения используют мерную линейку. В Правилах не содержится механизм измерения объёма отходов, и он тоже появляется в уже упомянутом выше приказе Минстроя России № 524/пр, но только в очень общем виде. Несмотря на 34 года, прошедших с момента утверждения Рекомендаций, никаких изменений в области измерения объёма отходов не произошло, только по сравнению с советскими Рекомендациями и в Правилах, и в Методических рекомендациях отсутствует информация, как должна выглядеть мерная линейка, от которой зависит все в процессе измерения объёма и отсутствует механизм ее применения для бункеров с крупногабаритными отходами.

4. Репрезентативность выборки для производства замеров перешла из советских Рекомендаций в Правила в неизменном виде, что выглядит странным по двум причинам. Во-первых, Рекомендации были рассчитаны на измерения на уровне муниципального образования, а в Правилах те же параметры приняты для уровня субъекта Российской Федерации, а это согласитесь уже другие цифры и другой уровень ошибки в определении величины нормативов накопления. Например, в Московской области

нормативы накопления по многоквартирным домам определены на основе данных всего по 76 домам, в то время как в Московской области их более 55000, т.е. получается, что для измерений использовано чуть больше, чем 0,1% домов. Думаю, любому специалисту понятно, что такая репрезентативность выборки не может удовлетворять статистическим правилам. Во-вторых, есть установленные требования по репрезентативности выборки для установления нормативов потребления коммунальных услуг, они позволяют «сгладить» любые субъективные значения замеров и не позволят намеренно для повышения нормативов накопления вы-

брать только дома, где имеется существенное превышение объема отходов по сравнению со средней величиной в пределах муниципального образования.

Как Вы думаете, уважаемый читатель, величина нормативов накопления должна влиять на количество контейнерных площадок, количество мусоровозов для транспортировки, мощности сооружений по обращению с твердыми коммунальными отходами? Если Вы думаете, что должна влиять, то мы с Вами вместе заблуждаемся, но это будет рассмотрено в следующей статье на полях указанного судебного дела, и об этом я подробно расскажу в одном из следующих номеров журнала.

### **"Рекомендации по нормированию трудовых ресурсов и потребности в специализированных машинах для санитарной очистки территорий муниципальных образований"**

**Сборник поможет определить оптимальную структуру по обращению с отходами, рассчитать численность и заработную плату персонала, в том числе для мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, мусоросортировочных комплексов и полигонов.**

- ✓ Сборник охватывает все циклы обращения с ТКО, в т.ч. мусоросжигательные и мусороперерабатывающие заводы, мусоросортировочные и мусороперегрузочные станции.
- ✓ Можно определить нормативную потребность в трудовых ресурсах и потребность в специализированных машинах, необходимых для выполнения работ по обращению с твердыми бытовыми отходами и по санитарной очистке территорий муниципальных образований.
- ✓ Рассчитать все виды тарифов по обращению с ТКО.
- ✓ Рекомендации предназначены для региональных операторов и операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, органов местного самоуправления, управляющих организаций.



**1 960 руб.**

код товара 04.77

**ЗАКАЗАТЬ СБОРНИК МОЖНО В НАШЕМ ИНТЕРНЕТ МАГАЗИНЕ CNIS.RU  
или по тел. (495) 133-1947**