

СПРАВКА
по вопросам уборки листового опада
Институт проблем экологии и эволюции имени А.Н. Северцова РАН

в связи с запросом депутата
Совета депутатов МО Мещанский г. Москвы
О.А. Аксёновой
от 03 ноя 2018 № Мщ-ОА-18/131
* aksenova_olga2017@mail.ru
+7(910)459 8037
129272 г. Москва, а/я 14

В письме описываются жалобы жителей на нарушения работниками коммунального хозяйства Правил создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных территорий города Москвы (постановление Правительства Москвы 743-ПП от 10.09.2002): необоснованный сбор листового опада на озеленённых территориях, в частности на придомовых территориях, на газонах бульваров, скверов и парков.

Автор запроса просит дать оценку экологических последствий этих нарушений; отмечает неэффективность обращений в различные инстанции по поводу очевидных нарушений Правил, что требует консультации по правовым вопросам.

К причинам нарушения Правил, по нашему мнению, относятся: низкая осведомленность исполнителей работ; избирательность в действиях инспекторов, игнорирующих некоторые виды нарушений; противоречивость и неопределённость ряда терминов и формулировок в Правилах, что допускает их произвольную трактовку; несогласованность нормативно-правовых актов, касающихся разных сторон жизни города (санитарной уборки, пожарной безопасности и др.).

Автор письма описывает ряд негативных последствий необоснованного удаления листвы: более глубокое промерзание почвы зимой и иссушение летом, нарушение процессов почвообразования и др.

К перечисленным факторам следует добавить уничтожение населения листовой подстилки, прежде всего энтомофагов, зимующих или постоянно обитающих в ней: перепончатокрылых-наездников, муравьёв, божьих коровок, жужелиц, златоглазок, пауков и др. Работами сотрудников Института показано, что в ряде случаев уборка листвы прямо ведёт к увеличению продолжительности вспышек фитофагов-вредителей, в частности, минирующей тополевой моли, паразитоиды которой зимуют в опавших листьях, а имаго моли в трещинах коры и т. п. других местах, но не в опаде (Сулханов, 1989, 1990, 1992, 1995 и др.; см. также <http://www.hij.ru/read/hot-topics/poplar/1045/>).

Существенное шумовое загрязнение создают воздуходувки и т.п. средства.

Наибольший ущерб наносит уборка листвы в тенистых местах: в группах и массивах деревьев, особенно во дворах и с северной стороны домов. На хорошо освещённых газонах травяной покров выдерживает частую стрижку и уборку опада, но при высокой сомкнутости крон при таком уходе исчезает. В условиях ограниченной инсоляции травы чувствительны к механическим повреждениям, неизбежным при стрижке и вычёсывании листвы, а также к сухости почвы, лишённой естественной защитной мульчи, и её переуплотнению из-за снижения активности рыхлителей — дождевых червей. Это ведёт к образованию открытых участков почвы. Ущерб, таким образом, не ограничивается потерей ассимилирующей поверхности, исчезновением беспозвоночных животных травяного яруса и подстилки и обеднением почвенной фауны, но включает

прямой вред здоровью человека: не прикрытая травой и слоем опавших листьев почва является источником вредной для человека мелкодисперсной пыли.

В 1990–2000-е годы санкции за неубранную листву усилились. Распространение получили штрафы, нарушающие Правила создания, содержания и охраны зелёных насаждений (далее: Правила содержания ЗН), накладываемые под предлогом выполнения Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Москве (постановление Правительства Москвы N 1018-ПП от 09.11.1999) (далее: Санитарные правила), которые якобы противоречили Правилам содержания ЗН. Это привело к резкому увеличению площади незадернованных участков почвы в жилых кварталах Москвы. Рост запылённости стал основанием для принятия постановления правительства Москвы N 1179-ПП от 25.12.2007 «О мерах по снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха взвешенными частицами в городе Москве». В числе мер предусматривалось привлечение к административной ответственности юридических и физических лиц, виновных в необоснованном образовании открытых участков почв (п. 9.4), внесение изменений в Правила содержания ЗН и создание нормативной базы, исключающей образование незадернованных участков почв при содержании зелёных насаждений (прил. 1 и 2).

В 2014 г. постановление 1179-ПП по борьбе с пылью утратило силу (N 603-ПП от 15.10.2014), но в 2015 г. в статью 8.10 «Нарушение правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в городе Москве» Кодекса города Москвы об административных правонарушениях (КОАП) была внесена часть 3: «Непринятие мер по восстановлению утраченного (уничтоженного) травяного покрова газона - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. (ч. 3 введена Законом г. Москвы от 13.05.2015 N 26)». (цит. по: Закон г. Москвы от 21.11.2007 N 45, ред. от 23.11.2016). Утрату исходного травяного покрова из-за неадекватного ухода трудно доказать, если нет архивных фотографий. Но можно проследить, как исчезает газонная трава, посеянная в тени в ходе очередного ремонта дворового газона после того, как она подрастёт и её начнут стричь, вычёсывать состриженное и опавшие листья.

Отметим, что обосновывать надо не сохранение листвы, а необходимость уборки, так как именно она требует финансовых затрат.

Расходы на этот вид работ значительны. Трудозатраты на сбор и вывоз листвы с обыкновенных газонов на объектах озеленения 1-й категории в 9 раз больше, чем на уборку мусора (37,7 и 4,17 чел.-час.) и составляют больше трети всех расходов по уходу за такими газонами (35,5%) (Технологическая карта N 3.2. Содержание обыкновенных газонов, 100 кв. м. Цит. по: Нормативно-производственный регламент содержания объектов озеленения I категории города Москвы. Прил. 1 к распоряжению ДЖКХиБ города Москвы от 04.06.2013 N 05-14-172/3). В Правилах создания, охраны и содержания зелёных насаждений в городах Российской Федерации (утв. Приказом Госстроя России от 15.12.1999 N 153) указано, почему уборка листвы должна проводиться с ограничениями: «на больших газонах лесопарков и парков, в массивах и группах, удаленных от дорог, лист сгребать и вывозить не рекомендуется, так как это приводит к выносу органики, обеднению почвы и нецелесообразным трудовым и материальным затратам» (п. 3.2.2).

Сохранение листвы там, где нет объективной необходимости её уборки, является формой ресурсосбережения: экономятся денежные, трудовые и биоресурсы.

Существенные причины для удаления опавших листьев (сверхнормативное загрязнение, вспышка вредителей или болезней деревьев, засорение решёток водостоков, вандализм – поджоги сухой листвы и др.) локальны, либо носят временный характер, либо могут быть устранены другими способами. Однако в Правилах содержания ЗН в Москве нет перечня этих ситуаций, а названные не детализированы, обосновывающие материалы к ним отсутствуют, что создаёт возможность принятия неоднозначных решений.

Так, снос листвы ветром с газонов на тротуары и проезжую часть как причина травматизма и аварийности может быть прекращён, если последнюю стрижку проводить в конце августа: из травы высотой 20-25 см ветер листву не выдувает. По инициативе Института в Правила содержания ЗН в 2007 г. внесена категория разнотравного видосберегающего газона из дикорастущих растений природной флоры Москвы для применения в городских кварталах (N 121-ПП от 27.02.2007). Разнотравный газон предназначен для сохранения не только растений, но и беспозвоночных животных, поэтому должен выкашиваться на зиму не полностью, а мозаично, что также препятствует сносу листвы. Эту же роль может играть газон из почвопокровных растений. Однако Правила требуют, чтобы все газоны к началу листопада были выстрижены (Приложение 14). Кроме того, на оба названных типа газонов не разработаны технологические карты, что делает невозможным финансирование их содержания, а значит и внедрение их в практику городского хозяйства. Целесообразно восстановить полосы кустарников по краю газонов, которые были уничтожены в 1990-е годы из-за невыполнимых требований убирать в кустах листву под угрозой штрафа.

Меры против вредителей, болезней, загрязняющих веществ должны приниматься на основании актов обследования специализированными службами (защиты растений, санэпиднадзора и др.), в которых подтверждается сверхнормативное количество этих веществ и организмов и необходимость уборки листвы как адекватной меры: имеются вредители, возбудители и загрязняющие вещества, против которых уборка листвы бесполезна.

Согласно современной редакции Правил содержания ЗН, удаление опавшей листвы в Москве ограничено по месту и времени: п. 4.2.2 Правил — только с газонов (не в группах деревьев!) и только на определённом расстоянии от дорожного полотна – не далее 25, 10 и 5 метров в зависимости от категории дороги и проезда; 1 раз весной и в период листопада, но не весь бесснежный период (Прил. 14 к Правилам, технологические карты в Регламентах).

В технологических картах 1.3 «Содержание деревьев в группах» для зелёных насаждений I и II категорий сбор листвы как вид работ отсутствует (Нормативно-производственные регламенты содержания объектов озеленения I и II категории города Москвы. Прил. 1 и 2 к распоряжению ДЖКХиБ города Москвы от 04.06.2013 N 05-14-172/3). Однако применение этой нормы затруднено тем, что в Правилах не установлены критерии для выделения групп деревьев в отличие от газона с деревьями, в результате чего в паспортах благоустройства группы деревьев как вид озеленения отсутствуют, на схемах они не выделены. Более того, для дворов Регламентом по содержанию и текущему ремонту дворовых территорий (распоряжение ДЖКХиБ города Москвы от 16.03.2012 N 05-14-106/2) такая форма озеленения, как группа деревьев, вообще не предусмотрена. Тенистые московские дворы числятся обыкновенными газонами, и за насаждениями с высокой сомкнутостью крон ухаживают по технологической карте этого газона - как за солнечной лужайкой. Несмотря на очевидные особые условия произрастания трав в тени, технологические карты по уходу за собственно травяным покровом в группах и массивах деревьев во всех московских и федеральном Регламентах содержания зелёных насаждений отсутствуют.

Таким образом, законодательство Москвы нуждается в существенной доработке, и прежде всего в устранении неоднозначной трактовки понятий «газон» и «группа деревьев».

Имеются кажущиеся противоречия между Правилами содержания зелёных насаждений и общими требованиями федеральных санитарных, противопожарных, дорожных и других правил, из-за буквального толкования которых управляющие компании, убирающие листву только с дорог, тротуаров и площадок, подвергаются штрафу. Между тем федеральное санитарное законодательство предусматривает возможность ограничений для отдельных групп земельных участков. Это призвано оградить граждан от необоснованных требований и вызванных этим затрат, что входит в систему защиты законных интересов населения. Условием применения специальной санитарной нормы служит, в частности, местоположение участка — его удаление на определённое расстояние от источника загрязнения. Таким образом, московские Правила содержания зелёных насаждений не противоречат федеральным Санитарным правилам, а только уточняют имеющиеся там ограничения, исходя из уровня загрязнения, расстояния до источника загрязнения и др.

КОАП Москвы позволяет пресекать нарушения действующих Правил содержания зелёных насаждений. Согласно статье 4.17, часть 2, «нарушение правил содержания зелёных насаждений... — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — трехсот пятидесяти тысяч рублей (в ред. Закона г. Москвы от 07.10.2009 N 42).

Другие статьи в КОАП: 4.18 (повреждение зелёных насаждений), 4.19. (незаконное уничтожение зелёных насаждений), 4.48 (нарушение в области охраны и рационального использования почв) и упоминавшаяся выше 8.10 (нарушение санитарного содержания территорий) применимы, если неадекватный уход привёл к образованию открытых (без травы) участков почвы.

Государственный контроль за соблюдением требований законодательства в области содержания зелёных насаждений осуществляют инспекторы Объединения административно-технических инспекций Правительства Москвы (ОАТИ) и Департамента природопользования и охраны окружающей среды.

В практике правоприменения наблюдается избирательность в действиях инспекторов по контролю за содержанием зелёных насаждений, выписывающих штрафы за неубранную листву, но игнорирующих её уборку в местах, где она не предусмотрена, или более того: требующих под угрозой штрафа, чтобы её там убрали. Общественный контроль, в том числе со стороны депутатов, мог бы защитить балансодержателей от необоснованных требований инспекторов по уборке листвы там, где этого не следует делать.

Стимулом к сбору листвы может быть заинтересованность исполнителей в дорогостоящих видах работ.

Прслеживается тенденция роста трудозатрат в сфере содержания зелёных насаждений. Идёт планомерное уничтожение экономичных газонов с травяным покровом из дикорастущих растений, не нуждающихся в уборке опада, и замена их злаковыми — партерными и обыкновенными, дорогостоящими и при создании, и в уходе, где уборка листвы необходима для сохранности этих газонов.

Растут удельные затраты на уход за единицей площади партерных и обыкновенных газонов. С 1998 по 2013 гг., согласно регламентам (технологическим картам), трудозатраты по уходу, выраженные в человеко-часах, возросли в Москве: с 49,2 чел./час до 140,9 чел./час за 100 кв. м партерного газона и с 24,7 чел./час. до 105,9 чел./час.

обыкновенного газона, то есть, соответственно, в 3 и в 4 раза. Теперь за газоном той же площади должно ухаживать в 3–4 раза больше рабочих.

На протяжении десятилетий уборка с газонов требовалась «только вдоль магистралей и парковых дорог с интенсивным движением на полосе шириной 10 - 25 м в зависимости от значимости объекта». На прочих территориях, в том числе в группах и массивах деревьев, дворовых территориях она была «не рекомендована», то есть оставлена на усмотрение балансодержателя. В 2007 г. «микрорайоны» были прямо включены в перечень «нерекомендованных» к уборе территорий (N 121-ПП от 27.02.2007), однако в 2010 г. она стала обязательной в полосе шириной до 5 метров от дворовых проездов (N 386-ПП от 11.05.2010), что во многих случаях означает сбор листвы со всей территории двора, включая группы деревьев, считающиеся по-прежнему «обыкновенным газоном». Ссылка на обосновывающие материалы в отношении этого и других параметров — ширины полос обязательной уборки 25 м и 10 м от дорожного полотна, — в Правилах отсутствует.

Появились случаи, когда дворников штрафуют за незначительное количество листвы на твёрдых покрытиях, появляющееся здесь в течение дня после утренней уборки. Это вынуждает их убирать листву там, где они не обязаны и не должны это делать – под деревьями, где травы давно нет, из-за чего опад беспрепятственно сдувается оттуда на тротуары, площадки и дворовые проезды. Необходимо определить, что считать «неуборкой».

Одной из возможных причин нарушения Правил может быть заинтересованность в массовой заготовке листвы для перерабатывающих организаций как сырья для производства компостов и почвогрунтов. На развитие этой отрасли направлен ряд постановлений Правительства Москвы; рынок сбыта растёт в связи с требованием применять сертифицированные искусственные почвогрунты заводского изготовления в работах по озеленению города.

Ранее при создании газонов в ходе рекультивации по окончании строительства, широко использовали имеющийся плодородный слой, который, согласно Правилам, и сейчас следует для этого сгребать и сохранять. При отсутствии чрезмерно частых стрижек это способствовало быстрому спонтанному восстановлению луговой растительности на газонах благодаря почвенному запасу семян и корневищ в почве бывших сельхозугодий, где строили жилые кварталы. По этой причине газоны лугового облика из растений природной флоры были распространены в Москве задолго до их появления в западных странах, где сейчас их создают искусственно в целях сохранения биоразнообразия и снижения расходов на содержание. В Москве эти газоны, в настоящее время повсеместно уничтоженные, имели естественное происхождение, что делало их более ценными.

Порядок финансирования работ по уборке листвы, его соответствие требованиям технологических карт; вывоз листвы как твёрдых бытовых отходов, за который платит население, или напротив, реализация её как сырья; прозрачность в вопросах использования выделяемых городом средств и целесообразность этих расходов – эти вопросы также могли бы стать объектом внимания депутатов.

С 2016 года наметилась либерализация законодательства, выразившаяся в данном жителям многоквартирных домов праве голосовать на портале «Активный гражданин» за изменение порядка уборки листвы на дворовых территориях (п. 4.2.2 Правил, абзацы 3 и 4, введены N 538-ПП от 30.08.2016); первое голосование проведено в 2015 г. Однако воспользоваться этим правом затруднительно:

(1) предмет голосования — газоны во дворах (<https://ag.mos.ru/poll/1277>). Группы деревьев не упомянуты, между тем как раз тут листву нужно оставлять обязательно.

Формально их во дворах нет, но для голосования можно «газоны с высокой сомкнутостью крон деревьев»;

(2) принимается единое решение для всей дворовой территории, тогда как многое зависит от освещённости и типа газона. На партерных и обыкновенных листву убирать надо везде; на газонах, по факту почвопокровных (низких, но не злаковых) можно, но не нужно; на мозаично скошенных участках разнотравных и высокотравных газонов листву убирать не следует, а на участках, оставляемых под зиму нескошенными, - невозможно;

(3) предлагается «Сохранить существующий порядок и сгребать листву на газонах [осенью]» и «Сгребать листву с газонов 1 раз в год после таяния снега и подсыхания почвы», то есть выбор между уборкой осенью или весной. Между тем и весной листву убирать не надо. Убирать нужно только мусор. Мелкий мусор неизбежно убирают вместе с листвой, особенно мраморную крошку, но вид работ должны быть назван «уборка мусора», а не «уборка листвы», и касаться только засорённых мест;

(4) неоправданно высокий ценз для принятия решения, которое требует не увеличения расходов, а, напротив, снижает нагрузку на дворников. Проголосовать должно не менее 100 жителей дома, из них «за» более 70%, либо решение должно быть принято 51% голосов на общем собрании собственников жилья; то же в отношении стрижек. Порядок должен быть заявительный: письмо в управляющую компанию от одного или нескольких жителей; голосование необходимо при наличии возражений и разногласий среди жителей. И здесь тоже может быть достаточно одного голоса против, если, например, у человека аллергия на прелую листву. Для сравнения: чтобы скосить и уничтожить многовидовой покров, достаточно жалобы одного человека (<https://gorod.mos.ru/index.php?show=objects&action=show&id=264629&addr=21090&comment=21367923#comments> жалоба №21035579 04 сентября 2018 в 21:29).

Излишняя регламентация может сделать Правила невыполнимыми. Возможно, следует вернуть балансодержателю право самостоятельно принимать решение, кроме ограниченного и ясного перечня ситуаций, когда уборка обязательна. Для этого вернуться к формуле «уборка не рекомендуется», которая до 2010 года была в московских Правилах и до сих пор сохранилась в федеральных.

В настоящее время ведутся инициативные работы по разработке методики восстановления в тенистых местах дворовых территорий травяного покрова, утраченного в результате неадекватного ухода. Используются не газонные злаки, а тенелюбивые широколиственные растения, причём не садовые интродуценты (чужеродные виды), а дикорастущие лесные и полянно-опушечные растения природной флоры Москвы. Участки содержатся без уборки листвы и стрижки, кроме позднелетнего скашивания сухих растений и удаления поросли. Опытные площадки могут быть заложены и в Мещанском районе.

Среди частных замечаний укажем, что листву с тротуаров и дорог нельзя сгребать или сдувать на газоны и под деревья: под слишком толстым слоем листвы погибает не только газонная трава, но и любая другая; толщина слоя должна быть естественной - из упавших с дерева листвы. Если листву используют для утепления, рано весной её надо удалить; стволы деревьев засыпать листвой запрещается, это ведёт к выпреванию коры. Веерные грабли повреждают почвопокровные растения, выдёргивая из земли слабо укоренившиеся плети. Воздуходувки сдувают не только листву, но и верхний рыхлый слой почвы. От их применения следует отказаться и на твёрдых покрытиях из-за сильного шума и поднимаемой пыли.

Экспертное мнение научного сообщества неоднократно доводилось до сведения общественности, департамента природопользования и охраны окружающей среды

города Москвы, департамента жилищно-коммунального хозяйства в виде научных публикаций, выступлений на научно-практических конференциях, в СМИ, участия в различных рабочих группах и др. Общественный контроль со стороны депутатов и их законотворческая деятельность будут способствовать выполнению установленных норм, а также внедрению имеющихся предложений по более гуманному и научно обоснованному содержанию зелёных насаждений.

Научный сотрудник ИПЭЭ им. А.Н. Северцова РАН
Волкова Людмила Борисовна

lvolkova55@yandex.ru