



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект постановления Законодательного Собрания Пермского края
«О законодательной инициативе Законодательного Собрания
Пермского края по внесению в Государственную Думу
Федерального Собрания Российской Федерации проекта
федерального закона «О внесении изменений в отдельные законы
Российской Федерации в части регулирования отношений по обращению
с бытовыми отходами, образуемыми в жилых домах»**

(внесен Главой города Перми-
председателем Пермской городской Думы)

06.08.2014

№ 183-ЗКЛ

В соответствии со статьей 18 регламента Законодательного Собрания Пермского края рассмотрение проекта постановления о законодательной инициативе находится в компетенции Законодательного Собрания.

По проекту постановления имеются следующие замечания и предложения.

Название проекта постановления предлагаем изложить в следующей редакции: «О законодательной инициативе». Текст проекта постановления изложен некорректно, имеются незаполненные строки, в пункте 2 проекта постановления не указано лицо, уполномоченное Законодательным Собранием представлять законодательную инициативу в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

По тексту проекта федерального закона имеются следующие замечания и предложения.

Согласно пояснительной записке представленный законопроект подготовлен в целях правового регулирования отношений, касающихся организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов, образуемых в результате жизнедеятельности лиц, проживающих в индивидуальных жилых домах.

Однако проектом федерального закона предлагается внести изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее - ЖК РФ), Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон № 89-ФЗ) также в отношении граждан, проживающих в жилых помещениях, находящихся в многоквартирных домах, жилых домах блокированной постройки, в жилых строениях (домах) садового, огородного или дачного земельного участка, входящего в состав садоводческого,

огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Пунктом 1 статьи 1 проекта федерального закона предлагается дополнить часть 1 статьи 14 ЖК РФ новым пунктом 9.2, расширив полномочия органов местного самоуправления, предоставив им право устанавливать плату за сбор и вывоз твердых бытовых отходов для собственников жилых домов, самостоятельно не заключивших договоры с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности. Далее по тексту проекта (см. абзац третий пункта 5) предлагается установить, что нормы накопления отходов, поступивших от гражданина, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Вместе с тем проектом не предлагается установить данные полномочия для указанных выше органов государственной власти и внести соответствующие изменения в статьи 12,13 ЖК РФ, что приводит к внутреннему противоречию рассматриваемых изменений ЖК РФ, в связи с этим данный пункт требуется доработать.

Пунктом 3 статьи 1 проекта федерального закона предлагается внести изменения в часть 3 статьи 154 ЖК РФ, дополнив для собственников жилых домов структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги строкой – плата за услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов. В настоящее время в соответствии с частью 3 статьи 154 ЖК РФ собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными, в том числе в электронной форме с использованием системы, с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности. По нашему мнению, предлагаемой нормой нарушается принцип ответственности собственников индивидуальных жилых домов и равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений, поскольку в отношении лиц, проживающих в многоквартирных домах, услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов входят в состав платы за содержание и ремонт жилого помещения, собственники же жилых домов заключают самостоятельно договоры с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Кроме того, в эту статью ЖК РФ предлагается ввести норму, согласно которой по мере необходимости собственники жилых домов будут нести иные расходы на содержание и ремонт жилых домов (в том числе на услуги по вывозу жидких бытовых отходов нецентрализованной канализации) в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности. Из содержания нормы проекта федерального закона неясно, о каких иных расходах на содержание и ремонт жилых домов идет речь и к какому виду жилищно-коммунальных услуг относятся данные услуги по вывозу жидких бытовых отходов нецентрализованной канализации. В связи с этим указанный пункт проекта закона также требует доработки.

По пунктам 4, 5 статьи 1 проекта федерального закона необходимо отметить следующее.

Согласно части 9 статьи 155 ЖК РФ собственники жилых домов

оплачивают услуги и работы по их содержанию и ремонту, а также вносят плату за коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности. Проектом федерального закона (пункт 5 статьи 1) для собственников жилых домов размер платы по сбору и вывозу твердых бытовых отходов предлагается устанавливать в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, а при заключении договоров с уполномоченной организацией – органами местного самоуправления, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии со статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) граждане и юридические лица свободны в заключении договора; исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон; в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления (пункт 1 статьи 424 ГК РФ). В силу статьи 426 (пункт 4) ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные правительством федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (пункт 18 части 1 статьи 14), к вопросам местного значения муниципального района - организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 14 части 1 статьи 15), к вопросам местного значения городского округа - организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 24 части 1 статьи 16). В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 01.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к вопросам местного значения городского округа относятся организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Соответственно муниципальные образования принимают муниципальные правовые акты в области обращения с отходами производства и потребления в пределах собственных полномочий, которыми регулируются вопросы сбора, временного хранения и использования отходов, транспортировки отходов, размещения отходов на приемных пунктах вторсырья, размещения отходов, учета обращения с отходами, контроля за обращением с отходами. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления распространяется не только на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но и на граждан, проживающих на территории и пользующихся коммунальными услугами по вывозу мусора и иных отходов.

Порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека (см. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Санитарные правила содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88), утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 г). В настоящее время существует несколько классификаций отходов: по критериям их опасности для окружающей природной среды (данные критерии утверждены приказом Минприроды России от 15.06. 2001 № 511); по степени воздействия токсичных отходов на человека и окружающую среду (в соответствии с Санитарными правилами СП 2.1.7.1386-03, утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.06.2003 № 144); по комплексному критерию - общности их классификационных признаков (по происхождению, агрегатной и физической форме, опасным свойствам и их комбинациям, по степени опасности для окружающей природной среды) (данное деление закреплено в порядке ведения государственного кадастра отходов, утверждено приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792).

В соответствии со статьями 44, 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» при планировании и застройке городских и сельских поселений должны приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований. Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

В силу статьи 13 Федерального закона № 89-ФЗ территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях муниципальных образований осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 5 ЖК РФ Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение ЖК РФ, других федеральных законов, указов Президента Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании

услуг) (часть 3 статьи 1 Федерального закона «О защите прав потребителей»).

Отношения в области защиты прав потребителей регулируются ГК РФ, указанным выше законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Правительство Российской Федерации не вправе поручать федеральным органам исполнительной власти принимать акты, содержащие нормы о защите прав потребителей.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.1997 № 155 утверждены Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, которые регулируют отношения между потребителями и исполнителями в сфере оказания услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов (отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений, крупногабаритные предметы домашнего обихода, фекальные отходы нецентрализованной канализации и др.). Указанные правила относятся к сфере регулирования гражданского законодательства, других федеральных законов, регулирующих соответствующий вид деятельности, направлены на защиту прав потребителей, то есть относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации.

Учитывая, что жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, считаем необоснованным и нецелесообразным дополнять ЖК РФ разделом об одном регулируемом виде услуг, тогда как другие виды в жилищно-коммунальной сфере регулируются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

По пункту 6 части 1 проекта федерального закона необходимо отметить следующее.

Предлагаемые проектом закона изменения по включению в ЖК РФ самостоятельного раздела «Организация сбора и вывоза твердых бытовых отходов из жилых домов» не согласуются с принципами гражданского и жилищного законодательства, действующими в настоящее время.

Пользование жилым помещением (часть 4 статьи 17 ЖК РФ) осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов, проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства.

Из положений части 3 статьи 154 ЖК РФ следует, что собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Согласно статье 16 ЖК РФ к жилым помещениям относятся жилой дом, часть жилого дома. Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного

использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Понятие жилого дома блокированной постройки дано в части 2 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой жилые дома блокированной постройки - жилые дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (жилые дома блокированной застройки), относятся к многоквартирным домам (см. пункт 6 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47).

Следует отметить, что в статье 16 ЖК РФ не содержится такого вида жилого помещения как «жилой дом блокированной постройки», в связи с этим часть 1 предлагаемой проектом статьи 192 противоречит нормам жилищного законодательства и нуждается в доработке.

Цена услуг по вывозу бытовых отходов, сроки оказания этих услуг, порядок и форма оплаты (наличная или безналичная) определяются соглашением между исполнителем и потребителем и не могут быть выше устанавливаемых или регулируемых соответствующими государственными органами. Цена услуг по вывозу бытовых отходов, а также иные условия договора об оказании этих услуг устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными нормативными актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей (пункты 10, 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 10.02.1997 № 155). Договорные обязательства являются предметом регулирования гражданского законодательства и не могут быть урегулированы в ЖК РФ.

Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» устанавливаются основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов, а также надбавок к ценам (тарифам) для потребителей и надбавок к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса. Размер платы за указанные коммунальные услуги рассчитывается по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в порядке, установленном федеральным законом. Потребителями услуг организаций коммунального комплекса по утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых бытовых отходов являются лица, приобретающие по договору услуги по утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых бытовых отходов для своих хозяйственно-бытовых и (или) производственных нужд. Услуги по утилизации твердых бытовых

отходов относятся к регулируемым видам деятельности и регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса». Контроль за соблюдением Правил осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Учитывая изложенное, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, граждане, проживающие в индивидуальных жилых домах, руководствуются требованиями действующего федерального законодательства, регулирующего правоотношения по вопросам сбора и вывоза твердых бытовых отходов. В связи с этим считаем, что дополнительного правового регулирования путем внесения изменений в ЖК РФ в части изменения структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, введения самостоятельного раздела для граждан жилых домов не требуется.

Кроме того, вопросы сбора и вывоза твердых бытовых отходов являются предметом регулирования не только жилищного законодательства, но и гражданского законодательства, касаются неопределенного круга лиц и не могут быть рассмотрены только в рамках изменений двух федеральных законов.

Пункт 2 статьи 1 проекта предлагаем исключить, поскольку указанные положения попадают под действие части 1 статьи 20 ЖК РФ в рамках деятельности государственного жилищного надзора.

По статье 2 проекта федерального закона необходимо отметить следующее.

Проектом предлагается дополнить Федеральный закон № 89-ФЗ новой статьей, устанавливающей, что отходы, образуемые в порядке жизнедеятельности физических лиц в целях удовлетворения ими личных потребностей, в случае проживания в жилых строениях (домах) садового, огородного или дачного земельного участка, входящего в состав садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, удаляются ими в соответствии с санитарными и иными правилами и нормами, установленными федеральным законодательством, посредством заключения договоров с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности в порядке, установленном статьей 445 ГК РФ, а в случае проживания граждан в жилых помещениях, находящихся в многоквартирных домах, жилых домах - в соответствии с нормами ЖК РФ.

Федеральный закон № 89-ФЗ так же, как и другие федеральные законы, регулирующие обращение отходов производства и потребления, не содержит определение понятия «удаление отходов» и норм в отношении граждан, проживающих в жилых домах, жилых помещениях, находящихся в многоквартирных домах, в жилых строениях (домах) садового, огородного или дачного земельного участка, входящего в состав садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Предлагая не предусмотренные федеральным законодательством терминологию и нормы, проект может повлечь путаницу и неясность в правоприменительной практике по указанным вопросам. Кроме того, введение данной нормы потребует внесения изменений в другие федеральные законы, например, в Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

В целом по представленному проекту следует отметить, что предлагаемое наименование проекта федерального закона не соответствует предмету регулирования, содержащемуся в двух его статьях, так как статьей 1 предлагается внести изменения в ЖК РФ, а статьей 2 - в Федеральный закон № 89-ФЗ, при этом не только по вопросу обращения с бытовыми отходами, образуемыми в жилых домах, но и в многоквартирных домах и в жилых строениях (домах) садового, огородного или дачного земельного участка, входящего в состав садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

На основании вышеизложенного считаем, что проект федерального закона нуждается в доработке.

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова