



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту 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»

29.07.2014

№ 113-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 30.06.2014 № 1840 – 14/07 на основе проекта 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 урегулирования отношений по обращению с бытовыми отходами, образуемыми в жилых домах» (далее – законопроект), направленного с письмом Главы города Перми – Председателя Пермской городской Думы Сапко И.В. от 26.06.2014 № И-01-01-02-1169.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, его действие направлено на правовое регулирование отношений по организации сбора и вывоза твёрдых бытовых отходов (далее – ТБО), образуемых в результате жизнедеятельности физических лиц, проживающих в индивидуальных жилых домах. Для урегулирования этих отношений, предлагается **внести изменения** в Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (далее – Жилищный кодекс) и Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), а именно:

I. В Жилищном кодексе

1. В статье 14, устанавливающей полномочия органов местного самоуправления (далее - ОМС) в области жилищных отношений, часть 1 дополнить новым пунктом 9.2, определяющим **компетенцию ОМС по установлению платы за сбор и вывоз ТБО** для собственников жилых домов,

самостоятельно не заключивших договоры с лицами, осуществляющими данный вид деятельности.

2. В статье 20, регламентирующей проведение государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, принять в новой редакции часть 1.1., предусматривающую введение права ОМС осуществлять **муниципальный жилищный контроль вопросов организации сбора и вывоза ТБО.**

Согласно действующей редакции ч. 1.1. под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность ОМС, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов РФ в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами.

3. В статье 154, устанавливающей структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги, принять в новой редакции часть 3, предусматривающую введение в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги **плату за услуги по сбору и вывозу ТБО для собственников жилых домов.**

Согласно действующей редакции ч. 3, 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.

4. В статье 155, устанавливающей порядок внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, принять в новой редакции часть 9, которой закрепить **обязанность собственников жилых домов вносить плату за сбор и вывоз ТБО.**

Согласно действующей редакции ч. 9 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.

5. Статью 156, устанавливающую размер платы за жилое помещение, дополнить новой частью 11, предусматривающей наделение **ОМС полномочиями по определению размера платы за сбор и вывоз ТБО для собственников жилых домов.**

6. Жилищный кодекс **дополнить новым разделом X «Организация сбора и вывоза ТБО из жилых домов».**

Указанным разделом предполагается установить общие требования к организации сбора и вывоза ТБО **из индивидуальных жилых домов и жилых**

*домов блокированной застройки*¹, порядок и условия заключения договора по сбору и вывозу ТБО гражданами, проживающими в этих домах.

II. Дополнить **Федеральный закон № 89-ФЗ** *новой статьёй* 13.2 «Требования к обращению с отходами, образуемыми в порядке жизнедеятельности физических лиц в целях удовлетворения ими личных потребностей».

Данной статьёй авторами предполагается установить особенности сбора и вывоза ТБО из жилых домов в зависимости от их вида (многоквартирные жилые дома, садовые дома и др.).

Актуальность принятия данного законопроекта мотивируется авторами тем, что введение норм, предусматривающих обязанность граждан, проживающих в собственных домах, заключать договоры о сборе и вывозе ТБО и вносить соответствующую плату за эти услуги, позволит обеспечить **решение проблемы создания и обеспечения функционирования системы сбора и вывоза ТБО** из районов индивидуальной жилой застройки.

Представленный законопроект, по нашему мнению, содержит следующие **проблемные моменты**.

1. Предлагаемые авторами законопроекта **изменения** в Жилищный кодекс, на наш взгляд, **противоречат самой концепции Кодекса**.

Жилищное законодательство Российской Федерации основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления **условий** для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав, а также **на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями**, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

В Жилищном кодексе не содержатся какие-либо нормы, регулирующие вопросы обращения с отходами производства и потребления.

В отношении осуществления сбора, вывоза и утилизации ТБО Министерством регионального развития Российской Федерации даны разъяснения², согласно которым данные отношения регулируются Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от

¹ В соответствии с Градостроительным кодексом РФ жилые дома блокированной застройки это жилые дома с количеством этажей не более чем 3, 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.

² Письмо Минрегионразвития от 03.10.2008 № 25080-СК/14.

10.02.97 № 155, Федеральным законом от 31.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ), которым осуществляется регулирование тарифов на предоставляемые в данной сфере услуги.

В разъяснениях отмечается, что статья 154 Жилищного кодекса, которой определена структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги, а также Федеральный закон № 210-ФЗ не относят услуги по сбору и вывозу ТБО к числу услуг организаций коммунального комплекса, подлежащих государственному регулированию. Данная услуга является конкурентной и её стоимость устанавливается организацией, осуществляющей данный вид деятельности, на основании договора с потребителем.³

Отмечается, что в соответствии с п. 4 статьи 154 Жилищного кодекса, плата за коммунальные услуги включает в себя плату за горячее водоснабжение, холодное водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в т. ч. поставки твердого топлива при наличии печного отопления). В указанный перечень не входят сбор, вывоз, утилизация твердых и жидких бытовых отходов.

Отметим, что ***правовые основы обращения с отходами*** производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья, ***урегулированы Федеральным законом*** от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее Федеральный закон № 89-ФЗ).

Федеральным законом № 89-ФЗ установлено, что помимо данного Закона, отношения в сфере обращения с отходами регулируются и другими федеральными законами («О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, «Об охране окружающей среды» и др.) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

2. В соответствии с Конституцией РФ каждый гражданин имеет ***право на благоприятную окружающую среду***, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду.

Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, ***не должны нарушать права***, свободы и законные интересы других граждан. Согласно требованиям Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), одним из нарушений прав граждан является

³ В соответствии со статьями 39 и 156 Жилищного кодекса Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность». утверждены Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме.

негативное воздействие на окружающую среду, обусловленное несанкционированным размещением ТБО.

Обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях находится в сфере ответственности ОМС. В частности, к *вопросам местного значения* городских, сельских поселений относится *организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора* относится (ст. 7 Федерального закона № 7-ФЗ).

Конституционные положения о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения получили своё развитие в главе 3 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), согласно которой вопросы местного значения, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, должны *решаться* населением и (или) ОМС *самостоятельно*.

Указанные полномочия закреплены и в статье 8 Федерального закона № 89-ФЗ, согласно которым *организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора* относится к полномочиям ОМС поселений. При этом статьёй 13 Федерального закона № 89-ФЗ установлено, что *порядок сбора отходов на территориях городских и других поселений*, должен предусматривать их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие) и соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

В целях установления единых требований к содержанию территорий муниципальных образований Минрегионразвития РФ разработаны методические рекомендации по разработке норм и правил благоустройства территорий муниципальных образований⁴, согласно которым физические и юридические лица, независимо от их организационно-правовых форм, обязаны обеспечивать своевременную и качественную очистку и уборку принадлежащих им на праве собственности или ином вещном праве земельные участки и прилегающие территории, в соответствии с действующим законодательством, настоящими рекомендациями и порядком сбора, вывоза и утилизации отходов производства и потребления, утверждаемым ОМС.

В соответствии с Правилами благоустройства в составе территорий и участков любого функционального назначения, где могут накапливаться ТБО, должны создаваться площадки для установки мусоросборных контейнеров - специально оборудованные места, предназначенные для ТБО.

Правила предоставления услуг по вывозу твёрдых и жидких бытовых отходов установлены Постановлением Правительства РФ от 10.02.97 № 155.⁵

⁴ Приказ Минрегиона России от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований».

⁵ Постановление Правительства РФ от 10.02.97 № 155 «Об утверждении правил предоставления услуг по вывозу твёрдых и жидких бытовых отходов».

Согласно Правилам, для организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора ОМС должны создавать специализированные муниципальные предприятия или заключать договоры с предприятиями иных форм собственности.

По нашему мнению, успешному решению задач ОМС в сфере обращения с отходами, в значительной степени будет способствовать создание в населённых пунктах единых систем обращения с отходами, охватывающих всё население, вне зависимости от вида жилых домов, в которых граждане проживают.

3. Предлагаемые изменения и дополнения в Жилищный кодекс устанавливают организацию сбора и вывоза ТБО, образуемого населением, проживающим в жилых домах, находящихся в частной собственности, следовательно, их **действие распространяется только на часть населения.**

Как следует из текста законопроекта, Жилищный кодекс предлагается дополнить новым разделом, регулирующим отношения по организации сбора и вывоза ТБО (включая порядок и условия заключения договоров на эти услуги), образуемых населением, проживающим только в индивидуальных жилых домах и домах блокированной застройки.

Между тем, согласно статье 19 Жилищного кодекса, указанные категории жилых домов являются лишь составной частью жилищного фонда.⁶

Регулирование отношений только части жилого фонда не позволит решить проблему обращения с отходами, которая существует на территории Пермского края повсеместно.

Данный вывод сделан самими авторами в пояснительной записке к законопроекту, в которой отмечается, что существующая система очистки населённых мест в целом несовершенна. В связи с этим проблема организации сбора и вывоза ТБО характерна не только для частного сектора и садоводческих товариществ, но и для многоквартирных домов, в которых зачастую не обеспечен своевременный вывоз с контейнерных площадок, организация сбора и вывоза крупногабаритных отходов, не соблюдаются санитарные правила размещения контейнеров для сбора ТБО и др.

4. В рассматриваемом пакете документов **не представлено обоснование формирования стоимости услуг** по сбору и вывозу ТБО для граждан, проживающих в домах, находящихся в собственности, а также **особенности заключения договоров** различными категориями граждан, проживающих в этих домах.

⁶ Частью 2 статьи 19 Жилищного кодекса установлено, что в зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется на:

частный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и в собственности юридических лиц;

государственный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд РФ), и жилых помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации (жилищный фонд субъектов РФ);

муниципальный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

Как следует из законопроекта, заключение договора на сбор и вывоз ТБО будет являться **обязанностью всех граждан**, проживающих в собственных жилых домах. При этом размер платы за сбор и вывоз ТБО для собственников жилых домов будет определяться исходя из норм накопления отходов, поступивших от одного гражданина, и от количества проживающих в жилом доме людей.

При этом не учитывается ситуация, когда собственники частных домовладений объединены в некоммерческую организацию (партнерство, кооператив), которая от лица своих членов заключает договор на ТБО, и в таком случае индивидуальный договор на вывоз мусора у домовладельца отсутствует, а также возможна и ситуация, когда домовладелец ведет в буквальном смысле натуральное хозяйство, и отходов, подлежащих сбору и вывозу, у него не образуется.

Из законопроекта не ясно, как будет отражаться сезонный характер использования домовладений и реальный объем создаваемых отходов на обязанности по заключению договора.⁷

5. Статья 2 законопроекта, которой предполагается внести изменения в Федеральный закон № 89-ФЗ, на наш взгляд, **требует существенной доработки**, как по содержанию, так и по стилю изложения.

Необходимо отметить, что в данной редакции эта статья не имеет какого-либо регулирующего значения, т.к. содержит исключительно отсылочные нормы к действующему федеральному законодательству.

6. Предлагаемым законопроектом **не учтена** необходимость внесения изменений как в рассматриваемые, так и в некоторые другие федеральные законы, которые возникнут в случае принятия данного законопроекта.

6.1. Так, согласно части 11, которой предлагается дополнить статью 156, размер платы за сбор и вывоз ТБО для собственников жилых домов будет определяться исходя из *норм накопления отходов*, поступивших от одного гражданина, и количества проживающих в жилом доме лиц.

При этом предполагается, что нормы накопления отходов будут утверждать ОМС в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Между тем, в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует определение такого понятия как «норма накопления отходов»⁸, а также нормы, закрепляющие полномочия органов государственной власти Российской Федерации в отношении установления порядка утверждения ОМС этого норматива.

6.2. Наделение ОМС правом установления размера платы за сбор и вывоз ТБО, как структурного компонента платы за жилое помещение и

⁷ Отметим, что по аналогичным основаниям был отклонён Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 152892-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесённый Государственным Советом Удмуртской Республики. Указанным законопроектом предполагалось урегулировать отношения в области обращения с отходами, образуемыми собственниками частных домовладений.

⁸ В Федеральном законе № 89-ФЗ дано определение понятию норматив образования отходов, которое понимается как установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции.

коммунальные услуги, потребует внесения соответствующих изменений в статью 12 Жилищного кодекса, согласно которой установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка расчета и внесения такой платы является полномочием органов государственной власти Российской Федерации.

6.3. Введение норм, предусматривающих обязанность заключения договоров гражданами, проживающими в дачных, садоводческих или огороднических объединениях, требуют внесения изменений в Федеральный закон от 15.04.98 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», т.к. в соответствии с его требованиями, *площадки для сбора мусора* относятся к имуществу общего пользования, которое предназначено для обеспечения в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения жизненных потребностей (статья 1).

Имущество общего пользования, находящееся в собственности такого кооператива как юридического лица, создается членами садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива посредством объединения паевых взносов (статья 4).

Размер платы за пользование имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения устанавливается общим собранием такого объединения.

При этом данным Федеральным законом установлено, что ОМС ещё на стадии определения потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках производит расчет норм предоставления земельных участков, с *учетом* необходимости размещения имущества общего пользования (ст. 13).

7. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что в рамках реализации полномочий ОМС в сфере обращения с отходами, установленных Федеральным законом № 89-ФЗ и Федеральным законом № 131-ФЗ,⁹ большинством субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок обращения с отходами на соответствующих территориях (включая установление тарифов на сбор и вывоз ТБО).

ОМС реализуют свои полномочия по-разному. Так, например:

Решением Совета депутатов городского поселения Можайск Можайского муниципального района Московской области от 15.06.11 № 105/37 установлен тариф на услуги по сбору и вывозу ТБО, оказываемые МУП «Спецавтохозяйство» собственникам частных домовладений, расположенных на территории городского поселения Можайск Московской области, в размере 100 руб. с домовладения;

Советом муниципального образования Демский район г.Уфы Республики Башкортостан принято Решение от 29.01.2004 № 4/6 «О плате за вывоз ТБО из частного сектора Демского района г. Уфы»,

⁹ В частности, к вопросам местного значения городских и сельских поселений отнесена организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (статья 14), а к вопросам местного значения муниципальных районов организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (статья 15).

согласно которому утверждено положение о порядке оказания платных услуг гражданам и юридическим лицам и установлен тариф в размере 10 руб. в месяц с одного человека;

Решением Собрании депутатов Комсомольского сельского муниципального образования Черноземельского района Республики Калмыкия от 29.12.2011 № 5 утверждены тарифы для населения в размере 23,32 руб. за 1 м³ в период с 01.01.2012 г. по 01.06.2012 г. и 35,72 руб. за 1 м³ в период с 01.07.2012 г. по 31.12.2012 г.;

Постановлением администрации Малопургинского района Удмуртской Республики от 29.05.2008 № 372 установлен тариф на сбор, вывоз и размещение ТБО для МУП «Управляющая компания в ЖКХ» в сумме 195 руб. за 1 м³, для населения - на сбор, вывоз и размещение ТБО - 60 руб. с человека/год, за размещение ТБО - 30 руб. с человека/год и т.д.

Кроме этого, обозначенные проблемы по всей вероятности решаются и в городе Перми, на территории которой действует муниципальная программа «Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»¹⁰ в рамках которой реализуется подпрограмма «Создание эффективной системы обращения с твердыми бытовыми отходами». Как следует из содержания Программы по состоянию на 2014 год доля заключенных договоров на сбор и вывоз ТБО индивидуальных домовладений от общего количества домовладений составляет 50%. Одной из задач Программы «Предотвращение несанкционированного размещения твердых бытовых отходов», в рамках которой этот показатель к 2016 году планируется увеличить до 65%.

На основании вышеизложенного считаем, что принятие проекта постановления Законодательного Собрании Пермского края «О законодательной инициативе Законодательного Собрании Пермского края по внесению в Государственную Думу Федерального Собрании 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» **нецелесообразно.**

По этим же основаниям считаем нецелесообразным направление данного документа на предварительную экспертизу в Государственную Думу Федерального Собрании Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрании Российской Федерации.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

Раева
217 76 40

¹⁰ Постановление Администрации г. Перми от 18.10.2013 № 892.