



Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Н.А. Кузьмину

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

16.11.17 № 4659-1/17-22-0-5

На № _____ от _____

Уважаемый Николай Алексеевич!

Правовое управление, изучив обращение депутата Законодательного собрания Ленинградской области А.А.Лобжанидзе по вопросу, связанному с организацией сбора, хранения, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов, сообщает следующее.

В послуживших основанием для обращения депутата Законодательного собрания Ленинградской области А.А.Лобжанидзе материалах выездного совещания по теме «Сбор, хранение, вывоз, утилизация и механизм оплаты твердых бытовых отходов гражданами, проживающими на территории сельских поселений и в частном секторе в муниципалитетах Ленинградской области», проведенного с участием представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, указывается на существование ряда проблем, требующих законодательного регулирования, и предлагаются различные способы их решения.

В частности, обращается внимание на недостаточную правовую определенность термина «участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов» (а именно таким образом определяются полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Указывается на необходимость законодательного закрепления (путем принятия соответствующего областного закона) обязанности собственников земельных участков заключать договоры на вывоз твердых коммунальных отходов (по аналогии с собственниками индивидуальных жилых домов), а также на необходимость включения в областной закон от 2 июля 2003 года №

47-оз «Об административных правонарушениях» норм, которые позволяли бы должностным лицам органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях в отношении собственников жилых домов и земельных участков, не заключивших договоры на вывоз твердых коммунальных отходов.

В качестве альтернативного решения проблемы, связанной с организацией сбора и вывоза отходов, образующихся у собственников земельных участков, индивидуальных жилых домов, предлагается рассмотреть вопрос о возможности введения «налога на сбор мусора».

На основе анализа представленных участниками выездного совещания предложений правовое управление приходит к следующим выводам:

1. Вопрос о недостаточной правовой определенности положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), определяющих полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами, рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Согласно особому мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова, «положения пункта 18 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми к числу вопросов местного значения городского поселения отнесено **участие в организации** деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов, а также положения пункта 14 части 1 статьи 15 указанного федерального закона, в соответствии с которыми к вопросам местного значения муниципального района отнесено **участие в организации** деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов, Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы признать не соответствующими Конституции Российской Федерации в силу их неопределенности.

Поскольку, согласно статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в целом **организация деятельности** по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов отнесена к полномочиям **органов государственной власти субъекта Российской Федерации**, правовая конструкция «**участие в организации деятельности**», применяемая федеральным законодателем по отношению к органам местного самоуправления, представляет собой законодательную

рамку, выделяющую в сфере государственной компетенции сектор собственной компетенции муниципальных образований.

При этом, однако, данная конструкция требует своего содержательного наполнения, прежде всего посредством закрепления за органами местного самоуправления **конкретных** полномочий в области обращения с отходами.

В настоящее время такое содержательное наполнение отсутствует как в Федеральном законе № 131-ФЗ, так и в Федеральном законе от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), а равно и в иных федеральных законах.

Как следствие, на практике имеют место как случаи отсечения муниципальных органов от полномочий, традиционно ими осуществлявшихся в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ранее – бытовыми отходами), так и попытки заставить их делать то, что прямо к их компетенции законодателем не отнесено».

С учетом изложенного, единственным способом решения данной проблемы является внесение в федеральное законодательство таких изменений, которые позволили бы четко определить объем полномочий органов местного самоуправления в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

2. Согласно части 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник жилого дома или части жилого дома **обязан обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами** (под обращением с твердыми коммунальными отходами понимаются сбор, транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов).

Как справедливо отмечено в материалах выездного совещания, обязанность по обеспечению обращения с твердыми коммунальными отходами распространяется только на собственников жилых домов, причем возникает данная обязанность только с момента наделения того или иного юридического лица статусом регионального оператора.

В Федеральном законе № 89-ФЗ разграничиваются понятия «оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами» (индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов) и «региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами» (юридическое лицо, являющееся оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне его деятельности).

Таким образом, полномочиями по заключению договоров на сбор и вывоз отходов с собственниками жилых домов наделен не всякий оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами, а только региональный оператор.

Как указано в части 6 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 458-ФЗ), договоры, заключенные собственниками твердых коммунальных отходов на сбор и вывоз твердых коммунальных отходов, действуют до заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Проблема, однако, заключается в том, что до включения в статью 30 Жилищного кодекса Российской Федерации новой части 5 (указанная норма была введена Федеральным законом № 458-ФЗ) обязанность собственников жилых домов заключать договоры на сбор и вывоз отходов вообще ничем не обеспечивалась, вследствие чего данные договоры, как правило, и не заключались.

А поскольку в Ленинградской области вопрос с определением регионального оператора до настоящего времени не решен, проблема с заключением договоров на сбор и вывоз отходов с территорий частных домовладений остается актуальной.

Данная проблема, по мнению правового управления, может быть решена путем внесения в федеральное законодательство (Федеральный закон № 89-ФЗ, Жилищный кодекс Российской Федерации) изменений, которые позволяли бы заключать договоры на сбор и вывоз твердых коммунальных отходов с любым (а не только региональным) оператором.

3. Что касается предложения о необходимости установления «региональной» административной ответственности за отказ от заключения договоров на сбор и вывоз твердых коммунальных отходов и включения в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» норм, которые позволяли бы должностным лицам органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях в отношении собственников жилых домов, не заключивших такие договоры, то оно, по мнению правового управления, не может быть реализовано, поскольку его концепция противоречит основным положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (так, согласно статье 1.3, установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к ведению Российской Федерации).

4. Предложение о распространении положений части 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации на собственников земельных участков представляется спорным, поскольку земельные правоотношения Жилищным кодексом не регулируются.

В рассматриваемом случае речь, очевидно, может идти о внесении соответствующих изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, однако концепция предлагаемых изменений нуждается в дополнительном обсуждении (следует отметить, что общая обязанность собственников земельных участков проводить мероприятия по защите земель от загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия содержится в подпункте 2 пункта 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

Что же касается предложения о законодательном закреплении обязанности собственников земельных участков заключать договоры на вывоз твердых коммунальных отходов (по аналогии с собственниками индивидуальных жилых домов) **на региональном уровне** (то есть путем принятия областного закона или внесения изменений в действующий областной закон), то оно, по мнению правового управления, не может быть реализовано, поскольку, согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы граждан могут быть ограничены только **федеральным законом**. Аналогичная норма содержится и в статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

5. По вопросу о необходимости введения «налога на сбор мусора» полагаем необходимым отметить следующее: в соответствии с пунктом 6 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым Кодексом.

Таким образом, введению «налога на сбор мусора» должно предшествовать внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающих включение данного налога в перечень федеральных, региональных или местных налогов.

Первый заместитель руководителя аппарата
Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин