



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес
Суворовский пр., д 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес
пл Растрелли, д 2, лит А, Санкт-Петербург
Тел (812) 630-21-85 E-mail mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

Н.А. Кузьмину

15.06.2020 № 2458-1/20-15-04

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «Об отдельных вопросах транспортирования отходов производства и потребления и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

Внесен Советом депутатов муниципального образования «Муринское городское поселение» Всеволожского муниципального района
Ленинградской области

Правовое управление, изучив проект областного закона «Об отдельных вопросах транспортирования отходов производства и потребления и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается:

1) определить полномочия Правительства Ленинградской области в сфере транспортирования отходов производства и потребления (далее – отходы). К числу указанных полномочий предлагается отнести организацию транспортирования отходов, утверждение порядка транспортирования отходов, утверждение маршрутов транспортирования отходов, координацию деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по транспортированию отходов и контроль за осуществлением указанной деятельности;

2) установить требования к транспортированию отходов, согласно которым:

а) такое транспортирование осуществляется на специально оборудованных транспортных средствах в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области;

б) уполномоченный орган (орган исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющий региональный государственный экологический надзор) обеспечивает оперативный контроль за перемещением транспортных средств по утвержденным маршрутам с применением радиотехнических средств слежения в порядке, установленном Правительством Ленинградской области;

в) владелец транспортного средства, используемого для транспортирования отходов, обязан по согласованию с уполномоченным органом оснастить транспортное средство радиотехническим средством слежения, позволяющим осуществлять оперативный контроль за его перемещением (порядок согласования устанавливается Правительством Ленинградской области);

г) транспортирование строительных отходов осуществляется на основании разрешений, оформленных в установленном Правительством Ленинградской области порядке;

3) определить условия транспортирования отходов, в соответствии с которыми такое транспортирование осуществляется:

а) при наличии паспорта отходов;

б) при наличии специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;

в) с соблюдением требований безопасности к транспортированию отходов на транспортных средствах;

г) с соблюдением утвержденных Правительством Ленинградской области маршрутов транспортирования отходов;

д) при наличии документации для транспортирования и передачи отходов с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения их транспортирования;

4) ввести административную ответственность за нарушение установленных законопроектом порядка и условий транспортирования отходов, а также за транспортирование строительных отходов без соответствующего разрешения, определив должностных лиц органа исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющего региональный государственный экологический надзор, и специально уполномоченного подведомственного ему государственного учреждения, в качестве субъектов, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об указанных административных правонарушениях.

Статьей 8 законопроекта определено, что он вступает в силу с 1 января 2021 года.

До указанного времени Правительству Ленинградской области необходимо принять ряд подзаконных нормативных правовых актов, определяющих, в частности, порядок транспортирования отходов, порядок

утверждения маршрутов транспортирования отходов, порядок осуществления контроля за перемещением транспортных средств по утвержденным маршрутам с применением радиотехнических средств слежения, порядок согласования процедуры оснащения транспортного средства радиотехническим средством слежения, порядок оформления разрешений на транспортирование строительных отходов.

К содержанию законопроекта имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) под отходами производства и потребления понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с указанным федеральным законом.

Согласно этой же статье Федерального закона № 89-ФЗ твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) считаются отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Таким образом, понятия «отходы производства и потребления» и «ТКО» не являются идентичными (понятие «ТКО» поглощается более широким по своему содержанию понятием «отходы производства и потребления»).

Следует отметить, что в законопроекте речь идет именно об отходах производства и потребления (то есть об отходах в самом широком смысле этого слова).

Федеральный законодатель, разграничивая полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами (в рассматриваемом случае, с учетом специфики законопроекта, интерес представляют только полномочия по их транспортированию), отнес к ведению Российской Федерации установление порядка транспортирования отходов I - IV классов опасности (статья 5 Федерального закона № 89-ФЗ).

При этом к ведению субъектов Российской Федерации отнесены вопросы, связанные исключительно с организацией деятельности по транспортированию ТКО (статья 6 Федерального закона № 89-ФЗ).

Стоит отметить, что до настоящего времени нормативный правовой акт, которым был бы определен порядок транспортирования отходов I - IV классов опасности, на федеральном уровне **не принят**.

Вместе с тем положения, касающиеся транспортирования отходов, содержатся как в Федеральном законе № 89-ФЗ, так и в отдельных подзаконных нормативных правовых актах федерального уровня.

Например, статьей 16 Федерального закона № 89-ФЗ определено, что транспортирование отходов должно осуществляться при условии наличия паспорта отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, документации для транспортирования и передачи отходов с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения их транспортирования, а также с соблюдением требований безопасности к транспортированию отходов на транспортных средствах (сравнительный анализ указанной статьи Федерального закона № 89-ФЗ и положений статьи 5 законопроекта позволяет сделать вывод о том, что в законопроекте положения федерального законодательства воспроизводятся практически дословно, за исключением дополнительного условия о необходимости соблюдения утвержденных Правительством Ленинградской области маршрутов транспортирования отходов).

Кроме того, требования к транспортированию отходов содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641» (далее – Правила обращения с ТКО).

Согласно пункту 27 Правил обращения с ТКО, транспортирование ТКО с использованием мусоровозов, не оснащенных аппаратурой спутниковой навигации, допускается только до 1 января 2018 года.

Согласно пункту 30 Правил обращения с ТКО в отношении каждого мусоровоза должен вестись маршрутный журнал по форме, утвержденной уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в котором указывается информация о движении мусоровоза и загрузке (выгрузке) ТКО. Такой журнал может вестись в электронном виде.

Оператор по обращению с ТКО, осуществляющий транспортирование ТКО, обязан в течение одного рабочего дня предоставить региональному оператору, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления по их запросу копию маршрутного журнала, а также обеспечить доступ указанных лиц к информации, передаваемой с использованием аппаратуры спутниковой навигации в порядке, предусмотренном договором на оказание услуг по транспортированию ТКО.

Подпунктом «г» пункта 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS» определено, что оснащению аппаратурой

спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS подлежат автомобильные транспортные средства, используемые для транспортирования ТКО.

Указанным постановлением также определен порядок финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с его реализацией.

С учетом изложенного положения законопроекта, в соответствии с которыми Правительство Ленинградской области наделяется полномочиями по утверждению порядка транспортирования отходов, утверждению порядка осуществления контроля за перемещением транспортных средств по утвержденным маршрутам с применением радиотехнических средств слежения, утверждению порядка согласования процедуры оснащения транспортного средства радиотехническим средством слежения, а также положения, обязывающие владельца транспортного средства, используемого для транспортирования отходов, оснастить транспортное средство радиотехническим средством слежения, позволяющим осуществлять оперативный контроль за его перемещением, **вступают в противоречие с федеральным законодательством.**

Кроме того, положения законопроекта, в соответствии с которыми транспортирование отходов должно осуществляться при условии наличия паспорта отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, документации для транспортирования и передачи отходов с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения их транспортирования, а также с соблюдением требований безопасности к транспортированию отходов на транспортных средствах, **дублируют положения федерального законодательства.**

В соответствии со статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится 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.

В соответствии со статьей 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»,

разрешая вопрос о соблюдении органом или должностным лицом компетенции при издании оспариваемого нормативного правового акта, следует учитывать, что воспроизведение в этом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

Однако такое воспроизведение не должно приводить к установлению законом субъекта Российской Федерации административной ответственности за нарушение требований, которые изначально предусмотрены нормативным правовым актом федерального уровня (см. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3).

Таким образом, положения законопроекта, предусматривающие внесение изменений в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (в части, касающейся установления административной ответственности за нарушение порядка и условий транспортирования отходов производства и потребления), **вступают в противоречие с положениями статьи 1.3 КоАП РФ.**

Изучая отдельно положения законопроекта, касающиеся установления административной ответственности за транспортирование строительных отходов без разрешения, оформленного в установленном Правительством Ленинградской области порядке, необходимо отметить, что данный вопрос ранее уже рассматривался как постоянной комиссией по законности и правопорядку, так и Законодательным собранием Ленинградской области.

В 2019 году Губернатором Ленинградской области в Законодательное собрание Ленинградской области был внесен проект областного закона № 3117-1/19 «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях».

В соответствии с указанным проектом предлагалось установить административную ответственность за осуществление перемещения относящихся к V классу опасности отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтов, без разрешения, выданного уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области в порядке, установленном Правительством Ленинградской области.

Уполномоченным органом было определено Управление Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами, наделенное соответствующим полномочием в соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 4 апреля 2016 года № 85.

В заключении правового управления на данный законопроект указывалось, в частности, на отсутствие нормативного правового акта, которым была бы определена процедура получения такого разрешения.

В результате был сделан вывод о том, что решение о поддержке законопроекта может быть принято только при условии разработки и принятия указанного нормативного правового акта.

20 февраля 2020 года законопроект был отозван Губернатором Ленинградской области.

Следует отметить, что ранее, в соответствии с Постановлением Правительства Ленинградской области от 3 июля 2019 года № 305 «О внесении изменений в постановления Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года № 192 «О Комитете государственного экологического надзора Ленинградской области» и от 4 апреля 2016 года № 85 «Об утверждении Положения об управлении Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами и о внесении изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года N 192» полномочие по выдаче разрешений на перемещение относящихся к V классу опасности отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтов, было изъято из перечня полномочий Управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами и передано Комитету государственного экологического надзора Ленинградской области.

Приказом Комитета государственного экологического надзора Ленинградской области от 26 декабря 2019 года № 01-17-35 (далее – Приказ № 01-17-35) была утверждена Временная процедура выдачи разрешений на перемещение относящихся к V классу опасности отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтов, на территории Ленинградской области.

Пунктом 2 Приказа № 01-17-35 было установлено, что он вступает в силу с 1 января 2020 года и действует до момента вступления в законную силу нормативного правового акта, утверждающего Административный регламент предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на перемещение относящихся к V классу опасности отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтов, на территории Ленинградской области.

Однако Приказом Комитета государственного экологического надзора Ленинградской области от 28 февраля 2020 года № 1.3-01-3 действие Приказа № 01-17-35 было приостановлено до 1 января 2021 года.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, правовое управление полагает необходимым указать на то, что:

1) диспозиция проектируемой статьи 2.13 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (в части, касающейся термина «строительные отходы»), не соотносится с положениями, содержащимися в Постановлении Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года № 192 «О Комитете государственного экологического надзора Ленинградской области» (где речь идет об «относящихся к V классу опасности отходах строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтах»;

2) процедура выдачи разрешений на перемещение относящихся к V классу опасности отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том

числе грунтов, в настоящее время отсутствует, а перспективы принятия соответствующего нормативного правового акта (с учетом нестабильности регионального законодательства, регулирующего отношения в указанной сфере) неясны;

3) вопрос о внесении предлагаемых изменений должен рассматриваться с учетом мнения отраслевого органа исполнительной власти Ленинградской области (Комитета государственного экологического надзора Ленинградской области).

С учетом изложенного законопроект в предложенной редакции не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Заместитель начальника
правового управления –
начальник отдела правовой и
антикоррупционной экспертизы



Н.Б.Вовк