



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРОКУРАТУРА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д. 4
Санкт-Петербург, Россия, 197342

15 06.2020 № 22-16-2020
На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
экологии и природопользованию

Кузьмину Н.А.

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
законности и правопорядку

Петрову О.А.

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

16 ИЮН 2020

№ 2458-1/20-150-5

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «Об отдельных вопросах транспортирования отходов производства и потребления и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее - Проект).

Проект предлагается к принятию в целях решения острой для Ленинградской области проблемы размещения отходов производства и потребления на несанкционированных свалках. Региональным регулированием предлагается установить условия и требования к транспортированию отходов на территории области.

Не оспаривая в целом идею необходимости решения обозначенной проблематики, в том числе путем усовершенствования имеющейся в данной сфере нормативной базы Ленинградской области, к Проекту имеются следующие замечания и предложения, поскольку таковой не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства.

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

Статьей 6 Федерального закона № 89-ФЗ четко очерчен круг полномочий субъектов РФ. При этом к компетенции субъектов Российской Федерации применительно к транспортированию отходов отнесена организация такой деятельности лишь в части твердых коммунальных отходов (далее - ТКО). Аналогичные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, закреплены в части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах

АБ № 542487

Прокуратура Ленинградской области
№ 22-16-2020/2535-20-20410001

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом установлено, что ТКО (в отношении которых субъекты организуют транспортирование) - это 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 твердым коммунальным отходам 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.

Однако по смыслу Проекта региональным регулированием предлагается охватить в целом все категории отходов, а не только ТКО, что расценивается как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее - постановление Правительства РФ № 96) - превышение пределов предоставленных полномочий при принятии нормативного правового акта.

Не учтены пределы законодательного органа по распределению полномочий между отраслевыми органами исполнительной власти Ленинградской области (определение понятия уполномоченного органа в статье 1 Проекта). О превышении пределов полномочий при принятии нормативного акта свидетельствует конструкция части 2 статьи 5 Проекта, буквальное толкование которой, говорит о том, что законодательным актом субъекта РФ, фактически, исполнительный орган федерального уровня уполномочивается на совершение определенных действий.

Кроме того, федеральный законодатель определил основные понятия и термины, урегулировал основные процедурные вопросы, связанные либо с особенностями той или иной категории отходов, либо со значимостью собственно такой процедуры.

Так, в Федеральном законе № 89-ФЗ дано определение понятию «транспортирование отходов», в ГОСТе Р 57678-2017 (Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсоснабжение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов») определено понятие «строительные отходы». Между тем, сравнительный анализ положений Проекта, в которых воспроизводятся отдельные вопросы уже установленные на федеральном уровне, свидетельствует о том, что таковые искажают смысл федеральных норм. К примеру, искажено определение понятий «транспортирование отходов», «строительные отходы». В названном ГОСТе изложены требования к транспортированию строительных отходов, которые Проектом не учтены (статьи 4 и 5 Проекта).

Проектом предлагается установить требование для владельца транспортного средства - оснастить транспортное средство

радиотехническим средством слежения, по согласованию с уполномоченным органом, позволяющим осуществлять оперативный контроль за его перемещением. Однако о каком средстве идет речь не оговаривается. Отсутствие четкой регламентации прав граждан расценивается как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «б» пункта 4 постановления Правительства РФ № 96, а также подобное регулирование выступает коррупциогенным фактором, предусмотренным подпунктом «а» пункта 3 данного нормативного акта - широта дискреционных полномочий - неопределенность условий или оснований принятия решения.

В то же время следует принимать во внимание, что пунктом 2 Правил обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (далее - Правила), определен термин «мусоровоз», под которым понимается транспортное средство категории N, используемое для перевозки ТКО; транспортирование ТКО с использованием мусоровозов, не оснащенных аппаратурой спутниковой навигации, допускается до 1 января 2018 г. (п. 27 Правил).

Учитывая изложенное, одним из требований, предъявляемых к специальному оборудованию транспортных средств, планируемых к использованию для транспортирования ТКО, с 01.01.2018 является их оснащение спутниковой навигацией. 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 (п. 30 Правил).

Принимая во внимание, что согласно статьям 6 и 7 Проекта нарушение требований предлагаемого к принятию закона повлечет административную ответственность в соответствии с областным законом «Об административных правонарушениях», а региональные предписания, дублируют нормы федерального законодательства, за нарушение которых ответственность наступает в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подобное регулирование может повлечь конкуренцию региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, порождая правовую неопределенность.

Следует также обратить внимание на то, что транспортирование отходов I - IV классов опасности осуществляется в соответствии с

Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Для Ленинградской области остается ключевой проблемой поступление из Санкт-Петербурга значительного объема строительных отходов и грунтов. Сбор отходов данной категории, как правило, хозяйствующими субъектами отдельно по видам и классам опасности не осуществляется. Именно такие отходы зачастую размещаются на несанкционированных свалках. Одним из условий в сложившейся ситуации, способствующим нарушениям законодательства, в том числе ГОСТа Р 57678-2017 (Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсоснабжение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов»), выступает отсутствие законодательно урегулированной возможности полномасштабного контрольного сопровождения со стороны государственных органов транспортирования и размещения отходов V класса опасности. На этом фоне, помимо прочего, является целесообразным рассмотрение вопроса о корректировке законодательства, включая нормативные правовые акты федерального уровня.

Положения Проекта также нуждаются в юридико-технической правке.

Прошу учесть данные замечания при рассмотрении Проекта.

О принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с законодательными
(представительными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева