



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
продовольственной политике и
природопользованию

Е.А. Зотову

03.11.2017 № 02-11/1244

На № _____ от _____

Уважаемый Евгений Александрович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" для рассмотрения на заседании комитета по продовольственной политике и природопользованию.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2401102

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по продовольственной
политике и природопользованию
Входящий № 12/244
03 ноября 2017 г.

Закон Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"

1. Законодательство, регулирующее отношения в области обращения с отходами производства и потребления

Согласно информации, представленной в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176, в России ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55-60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300-400 тыс. гектаров.

Целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (пункт 24 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года).

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктами 7-7² части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям

органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится решение вопросов:

1) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами;

2) установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора), нормативов накопления твердых коммунальных отходов, тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждения территориальной схемы в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

3) организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

На федеральном уровне правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяет Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", который регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, в том числе вопросы ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Нормативное регулирование в области обращения с отходами осуществляется Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления является совместной прерогативой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и осуществляется на основе норм федерального и регионального законодательства, способствуя выстраиванию четкой системы обращения с отходами производства и потребления на территории Российской Федерации.

Из проведенного анализа положений Федерального закона "Об отходах производства и потребления" следует, что нормативными правовыми актами регионального уровня должны быть утверждены (определены):

1) региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

2) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;

3) нормативы образования отходов и лимитов на их размещение, порядок их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

4) порядок ведения регионального кадастра отходов;

5) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

6) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;

7) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора);

8) регулирование деятельности региональных операторов;

9) территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

10) методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

11) содержание и порядок заключения соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами, условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", который регулирует отношения в области 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 в Приморском крае.

Данный Закон Приморского края определяет полномочия органов государственной власти Приморского края в области обращения с отходами, регулирует вопросы государственной поддержки деятельности в области обращения с отходами, устанавливает правовые основы ведения краевого кадастра отходов, государственного надзора в области обращения с отходами, а также иные вопросы, затрагивающие сферу обращения с отходами производства и потребления на территории Приморского края.

При проведении анализа норм Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" установлен круг общественных отношений в сфере деятельности по обращению с отходами производства и потребления, которые должны быть урегулированы нормативными правовыми актами Приморского края. Так, нормативными

правовыми актами Администрации Приморского края должны быть установлены (определены):

1) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;

2) порядок ведения краевого кадастра отходов;

3) перечень разрешенных для приема от физических лиц лома и отходов цветных металлов, образующихся при использовании изделий из цветных металлов в быту и принадлежащих им на праве собственности;

4) содержание и порядок заключения соглашения между органом исполнительной власти Приморского края, уполномоченным Администрацией Приморского края, и региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами;

5) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора);

6) порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

7) условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

Кроме этого, к полномочиям Администрации Приморского края отнесено утверждение государственных программ Приморского края, предусматривающих мероприятия в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Органом исполнительной власти Приморского края в области обращения с отходами должны быть приняты нормативные правовые акты, регулирующие (утверждающие):

1) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

2) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;

3) территориальную схему обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

4) нормативы образования отходов и лимитов на их размещение, порядок их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

5) методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

В ходе мониторинга правоприменения установлено, что в Приморском крае приняты не все нормативные правовые акты, обеспечивающие оборот отходов производства и потребления в соответствии с Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" и Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае".

Так, не приняты нормативные правовые акты, регулирующие:

- 1) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;
- 2) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;
- 3) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;
- 4) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора);
- 5) условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

Кроме этого, до настоящего времени в Приморском крае не разработана и не утверждена региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Неполнота правового регулирования вопросов, касающихся выстраивания новой системы обращения с отходами производства и потребления, существенно препятствует комплексному формированию этой системы.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с обращением с отходами производства и потребления, показал, что Закон Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает.

Вместе с тем в целях обеспечения полноты правового регулирования вопросов формирования новой системы обращения с отходами, обозначенных Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" и Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", необходимо принятие органами исполнительной власти Приморского края ряда нормативных правовых актов.

2. Практика применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"

По информации Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, основные источники образования отходов в Приморском крае - это предприятия добывающей промышленности,

предприятия по производству и распределению электроэнергии, газа, воды и обрабатывающие производства, образующие в общей сложности свыше 90 процентов отходов.

Доля твердых коммунальных отходов не превышает 2,15 процента в общей структуре отходов (ежегодное образование - свыше 817 тыс. тонн), но их объем имеет тенденцию роста в среднем до 2-3 процентов в год. В составе твердых коммунальных отходов преобладают бумага и картон, пищевые отходы, а также полимерные материалы, стекло, отсев и другие. При этом уровень переработки твердых коммунальных отходов не превышает 13 процентов.

Из Территориальной схемы обращения с отходами в Приморском крае, в том числе с твердыми коммунальными отходами, утвержденной приказом департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 3 октября 2016 года № 246, следует, что в Приморском крае ежегодно образуется около 800 тысяч тонн твердых коммунальных отходов и более 40 млн тонн промышленных отходов.

В краевой кадастр отходов включено 58 объектов размещения отходов, которые также включены в государственный реестр объектов размещения отходов, в том числе 13 полигонов твердых коммунальных отходов, расположенных в Кировском, Тернейском, Хасанском муниципальных районах, Партизанском, Уссурийском, Владивостокском, Находкинском, Арсеньевском городских округах, городских округах Спасск-Дальний, ЗАТО г. Фокино, Большой Камень.

Также существует 98 крупных мест накопления твердых коммунальных отходов (свалки твердых коммунальных отходов), не соответствующих требованиям санитарных норм и правил, использование которых для накопления отходов запрещено.

Основной технологией обращения с твердыми коммунальными отходами в муниципальных образованиях Приморского края является размещение (захоронение) отходов на полигонах, внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. В Приморском крае функционирует один мусоросжигательный завод, расположенный на территории Владивостокского городского округа, на котором осуществляется обезвреживание отходов. Данный объект эксплуатируется МУПВ "Спецзавод №1".

Согласно части 1 статьи 24^б Федерального закона "Об отходах производства и потребления" сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

В Приморском крае до настоящего времени не выбран региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами, не

разработана и не утверждена региональная программа в области обращения с отходами. Между тем в соответствии с частью 3 статьи 29¹ Федерального закона "Об отходах производства и потребления" в срок не позднее 1 мая 2018 года между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами должно быть заключено соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Следует отметить, что проблемы выбора региональных операторов и утверждения региональных программ характерны не только для Приморского края. Озвученные проблемы охватывают большинство регионов Российской Федерации в рамках перехода на новую систему обращения с отходами. На сегодняшний день только в шести субъектах Российской Федерации утверждены региональные программы в области обращения с отходами, а региональные операторы выбраны лишь в пятнадцати регионах.

Практическая неготовность субъектов Российской Федерации к переходу на новую систему обращения с отходами неоднократно была отмечена на различных парламентских мероприятиях, проводимых в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, и явилась причиной продления переходного периода еще на два года: до 2019 года.

Таким образом, на сегодняшний день ситуация вокруг формирования новой системы обращения с отходами производства и потребления на территории Приморского края выглядит следующим образом:

1)отсутствует ряд ключевых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности в сфере обращения с отходами производства и потребления;

2)не утверждены предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

3)не выбран региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами;

4)не установлены правила осуществления деятельности регионального оператора;

5)не утверждена региональная программа в области обращения с отходами;

6)не утверждены инвестиционные и производственные программы операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

О недостаточно активной работе органов исполнительной власти Приморского края в сфере организации работы по обращению с отходами производства и потребления в Приморском крае можно судить по информации, размещенной на официальном сайте департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". В разделе интернет-сайта, посвященном вопросам обращения с отходами, размещена информация,

которая на сегодняшний день уже утратила свою актуальность. Так, подпрограмма "Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами в Приморском крае" государственной программы Приморского края "Охрана окружающей среды Приморского края" на 2013-2020 годы размещена в недействующей редакции. Сведения о современном состоянии дел в сфере обращения с отходами производства и потребления в Приморском крае и меры по улучшению ситуации в данной сфере представлены на сайте за 2012 год. Перечень инвестиционных проектов в сфере обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами в Приморском крае размещен по состоянию на 1 июля 2013 года.

Исходя из информации, размещенной на официальном сайте департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, в Приморском крае в 15 муниципальных районах и городских округах имеются инвестиционные площадки в области обращения с отходами производства и потребления, причем ряд из них находится в высокой степени готовности к инвестированию: имеется разработанная проектно-сметная документация и пройдена государственная экспертиза. Между тем, по информации органов местного самоуправления, полученной в ходе мониторинга правоприменения, ни один из перечисленных муниципальных районов и городских округов не имеет реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов в области обращения с отходами производства и потребления.

Изложенное свидетельствует о недостаточном внимании органов исполнительной власти Приморского края, в частности департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, к остро стоящей проблеме внедрения новой системы обращения с отходами производства и потребления.

Кроме этого, одной из проблем, препятствующих полномасштабному формированию новой системы обращения с отходами производства и потребления, является неясность в определении полномочий органов местного самоуправления в данной сфере.

Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" к полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Между тем конкретные функции и порядок такого участия федеральным законодательством не определены. Без четкой регламентации форм или механизмов участия органов местного самоуправления в деятельности по обращению с отходами невозможно формирование комплексной системы обращения с отходами. Вопрос о необходимости конкретизации полномочий органов местного самоуправления в данной сфере рассматривался Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Комитетом Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды, а также являлся предметом обсуждения на заседании Межпарламентского объединения "Парламентская ассоциация северо-запада России" и Парламентской Ассоциации "Дальний Восток и Забайкалье". До настоящего времени вопрос об участии органов местного самоуправления в деятельности по обращению с отходами не определен.

Обобщая информацию, полученную в ходе мониторинга, и давая оценку практике применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", необходимо отметить следующее.

Выявленные в ходе мониторинга проблемные вопросы при применении данного Закона Приморского края не являются уникальными, характерными только для Приморского края.

Отсутствие регионального оператора, региональной программы в области обращения с отходами, утвержденных предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами – общие проблемы для большинства субъектов Российской Федерации, где происходит реализация аналогичных региональных законов.

Вместе с тем органы исполнительной власти Приморского края должны активнее осуществлять работу по переходу на новую систему обращения с отходами производства и потребления, обеспечивая полноту нормативного регулирования данных вопросов, необходимого для привлечения в сферу переработки отходов частных инвестиций, внедрения современных доступных технологий в области обращения с отходами, уменьшения образования отходов, их эффективного повторного использования.

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

По результатам проведенного обобщения, анализа и оценки информации о практике применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" установлено, что проблемы, возникающие при реализации указанного Закона Приморского края, не связаны с неурегулированностью данным нормативным актом каких-либо практических вопросов в сфере его действия, не являются

искажением смысла Закона Приморского края и не вызваны внутренними противоречиями.

Устранению части выявленных в ходе мониторинга правоприменения практических проблем будет способствовать принятие органами исполнительной власти Приморского края нормативных правовых актов, устанавливающих:

- 1) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;
- 2) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;
- 3) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;
- 4) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора);
- 5) условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

По информации, полученной в ходе мониторинга, ряд нормативных актов разработан и в настоящее время проходит процедуру согласования и подписания.

Кроме этого, необходимо разработать и утвердить региональную программу в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Учитывая, что в соответствии со статьей 24¹¹ Федерального закона "Об отходах производства и потребления" информация в области обращения с твердыми коммунальными отходами является общедоступной, а доступ к указанной информации обеспечивается, в том числе уполномоченным органом субъекта Российской Федерации, для обеспечения полноценного доступа к указанной информации необходимо обновить сведения, касающиеся проводимой работы в области обращения с отходами производства и потребления, размещенные на официальном сайте департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, и актуализировать нормативные документы.