

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Р Е Ш Е Н И Е

5 декабря 201 3 г.

№ 94(5)

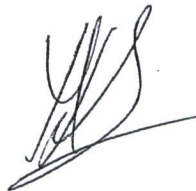
О рекомендациях парламентских слушаний на тему: «Законодательное регулирование отношений, возникающих в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и жилых домах, а также на прилегающих к ним территориях»

Заслушав и обсудив информацию председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Г.П.Хованской по указанному вопросу, Комитет **решил:**

1. Утвердить рекомендации парламентских слушаний на тему: «Законодательное регулирование отношений, возникающих в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и жилых домах, а также на прилегающих к ним территориях», состоявшихся 8 ноября 2013 года.

2. Направить рекомендации парламентских слушаний в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Федеральную службу по тарифам, государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Председатель Комитета



Г.П. Хованская

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ

Р Е Ш Е Н И Е

12 декабря 2013 г.

№ 58.11

**Об утверждении рекомендаций парламентских слушаний на тему:
«Законодательное регулирование отношений, возникающих в сфере
обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и
жилых домах, а также на прилегающих к ним территориях»,
проведенных совместно с Комитетом Государственной Думы по
жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству
8 ноября 2013 года в Государственной Думе**

Рассмотрев указанный проект рекомендаций, Комитет р е ш и л:

1. Утвердить рекомендации парламентских слушаний на тему:
«Законодательное регулирование отношений, возникающих в сфере
обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и жилых
домах, а также на прилегающих к ним территориях».
2. Предложить Комитету Государственной Думы по жилищной
политике и жилищно-коммунальному хозяйству направить указанные
рекомендации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской
Федерации, Правительство Российской Федерации, представительные
(законодательные) и исполнительные органы государственной власти
субъектов Российской Федерации.
3. Ответственный от Комитета Е.И.Бычкова.
4. Ответственный от аппарата Комитета Е.В. Семилетова.

Председатель Комитета



В.И.Кашин

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА**

КОМИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Рекомендации

парламентских слушаний на тему:

«Законодательное регулирование отношений, возникающих в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и жилых домах, а также на прилегающих к ним территориях»

8 ноября 2013 года

Организаторы:

**Комитет Государственной Думы
по жилищной политике и
жилищно-коммунальному
хозяйству**

**Комитет Государственной Думы
по природным ресурсам,
природопользованию и экологии**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, и других общественных объединений, представителей научного и экспертного сообщества обсуждение проблем и перспектив законодательного регулирования отношений, возникающих в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в многоквартирных и жилых домах, а также на прилегающих к ним территориях, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

В Российской Федерации ежегодно образуется порядка 35-40 млн. тонн твердых бытовых отходов (далее – ТБО) или в объемных единицах порядка 200 млн.м.куб. Следует отметить, что указанный объем образуется только от населения. Практически весь указанный объем в дальнейшем размещается на полигонах ТБО, санкционированных и несанкционированных свалках.

Большое значение в сфере обеспечения безопасного для окружающей среды и здоровья человека оборота ТБО является обеспечение соблюдения экологических требований на всех стадиях деятельности в области обращения с ТБО.

Все без исключения стадии деятельности в области обращения с ТБО составляют единую систему, единый цикл, который начинается с момента их образования и заканчивается захоронением или повторным использованием. Большинство ТБО образуются именно на городских территориях.

Первичной стадией поступления ТБО от собственников (лиц, в результате деятельности которых они образовались - граждан) является стадия их сбора и накопления.

Стадия накопления отходов является логически обусловленным связующим звеном между стадией их образования у населения и стадией сбора и вывоза специализированной организацией для их последующего размещения (хранения или захоронения). Под накоплением отходов согласно статье 1 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» понимается их временное складирование (на срок не более чем шесть месяцев) в местах (на площадках), обустроенных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования.

Основной целью государственной политики в области обращения с твердыми бытовыми отходами является установление максимального уровня утилизации и обезвреживания твердых бытовых отходов путем вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья или энергии.

Как представляется, основными задачами государственной политики в сфере обращения с ТБО является следующее:

1) определение финансовой ответственности за утилизацию, обезвреживание и захоронение продукции, утратившей свои потребительские свойства;

2) распределение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам организации, создания условий для использования, обезвреживания, захоронения ТБО;

3) введение правовых норм, предусматривающих управление потоками отходов на региональном уровне, включая сокращение объемов отходов, направленных на захоронение, и создание замкнутых циклов обращения с отходами;

4) введение запрета на захоронение ТБО без их предварительной сортировки на компоненты, подлежащие переработке (утилизации);

5) установление четких требований к объектам размещения отходов;

6) внедрение доступных экологически эффективных технологий использования, обезвреживания, переработки отходов. Разработка и создание межмуниципальных и межрегиональных технологических комплексов по использованию, обезвреживанию, переработке ТБО;

7) создание дополнительных льгот для предприятий, осуществляющих низко-рентабельную утилизацию отходов;

8) создание условий для обеспечения финансовой устойчивости отходоперерабатывающей индустрии, включающей в себя деятельность по сбору, транспортированию, диспетчеризации, использованию (утилизации), обезвреживанию, размещению ТБО;

9) создание единой системы нормативного правового и технологического управления ТБО на протяжении всего жизненного цикла продукции от проектирования до утилизации, обезвреживания и захоронения с целью управления качеством отходов как сырья.

При этом приоритетами государственной политики в сфере обращения с ТБО являются:

- 1) минимизация количества отходов у источника их образования;
- 2) максимальное использование вторичного сырья и материалов путем использования передовых технологий, снижение класса опасности отходов;
- 3) обезвреживание и размещение отходов экологически безопасным способом, в том числе, использование отходов, как альтернативного источника энергии.

Решение проблемы утилизации ТБО возможно только путем комплексного применения технологических, экономических, идеологических и правовых средств регулирования. Необходим поиск новых и внедрение существующих технологий по уменьшению образования ТБО, а также технологий по их переработке в целях получения вторичных материальных и энергетических ресурсов. Переработка и вторичное использование отходов позволяет уменьшить как их дальнейшее образование, так и объемы уже накопленных отходов, что решает и проблему загрязнения окружающей среды.

Переработка и утилизация отходов, образующихся на городских территориях, а также наименее экологически вредное сжигание возможно только в случае сортировки ТБО. Наиболее эффективными способами сортировки, позволяющей разделить перерабатываемые и неперерабатываемые виды отходов, являются отдельный сбор ТБО у источника его образования или его сортировка на мусоросортировочных и мусороперерабатывающих предприятиях.

Отдельный сбор ТБО способствует наиболее полной его утилизации и вовлечению во вторичный оборот (переработка и использование в качестве вторичных материальных или энергетических ресурсов).

При переработке вторсырья главной проблемой остается не отсутствие технологий по их переработке (в настоящее время перерабатывается до 90%

общего количества ТБО), а отделение вторсырья и его разделение на различные компоненты.

Индустрия переработки мусора дает намного меньше выбросов в атмосферу, воду, почву, чем сжигание. При правильной организации сортировки и вывоза ТБО можно достичь стопроцентной их переработки. В настоящее время в целом по России перерабатывается всего 7-8 % ТБО.

При этом, самой дорогой и сложной технологией разделения ТБО, позволяющей извлечь вторсырье, является его разделение из уже сформировавшегося общего потока отходов на специальных предприятиях.

Одним из самых эффективных и менее затратным способом извлечения вторсырья остается организация раздельного сбора ТБО в многоквартирных домах с помощью специальных контейнеров или организованной системы сортировки непосредственно у источника его образования.

Привлечение финансовых ресурсов и инвестиций в мусоропереработку возможно только в случае формирования института эффективного собственника. Очевидно, что главная цель формирования механизма финансово-инвестиционной привлекательности жилищно-коммунальной сферы заключается в открытости рынка этих услуг для частного бизнеса.

В настоящее время назрела острая необходимость создания эффективной системы сбора и переработки твердых бытовых отходов, которая должна содержать финансовые и организационные условия с учетом современных технологий и возможности привлечения финансовых ресурсов и инвестиций.

В настоящее время услуги по утилизации ТБО в городах России находятся в ведении муниципалитетов. Вместе с тем представляется целесообразным разделение функций сбора, транспортировки, сортировки и переработки ТБО.

Основную роль в создании системы раздельного сбора ТБО играют органы местного самоуправления, поскольку статьей 7 Федерального закона

от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

В числе прочего, к вопросам местного значения городских, сельских поселений относятся организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, к вопросам местного значения муниципального района относятся организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, к вопросам местного значения городского округа относятся организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Таким образом, согласно указанным законам сбор, вывоз бытовых отходов и мусора в границах городских, сельских поселений, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов относятся к полномочиям органов местного самоуправления. В то же время у органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов зачастую нет финансовых возможностей к реализации полномочий по организации утилизации отходов.

В настоящее время значительные средства бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов органов местного самоуправления направляются на рекультивацию санкционированных и несанкционированных свалок, а также на устранение нанесенного экологического ущерба.

Уменьшение объема ТБО, утилизируемых на полигонах, путем внедрения раздельного сбора ТБО с последующей его переработкой, позволит существенно снизить расходование средств бюджетов субъектов на их рекультивацию, а также будет способствовать извлечению дополнительных средств.

При регулировании органами местного самоуправления вопросов обращения с ТБО, одним из главных вопросов является вопрос, связанный с определением тарифов на услуги по сбору и вывозу ТБО. В большинстве случаев, сбор и вывоз отходов в городах осуществляется специализированными организациями, имеющими различную организационно-правовую форму. Договор на вывоз ТБО заключает управляющая организация, ТСЖ, ЖСК или иное объединение, представляющее интересы жителей.

Вместе с тем согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочием по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Вместе с тем органы местного самоуправления не вправе устанавливать тарифы на указанные услуги для коммерческих организаций, не являющихся муниципальными предприятиями и организациями. Предоставляя соответствующие услуги в условиях рыночных отношений, данные организации фактически не связаны решениями органов местного самоуправления об установлении фиксированных тарифов, и могут предлагать свои услуги населению по различным ценам.

В настоящее время органы местного самоуправления испытывают недостаток финансовых средств для реализации должным образом своих полномочий по обращению с отходами, располагают ограниченными возможностями по привлечению инвестиций, а также не могут принимать решения межмуниципального характера при выборе способа удаления образующихся ТБО.

Определением Верховного суда Российской Федерации от 15 октября 2008 года № 32-ВПР08-13 признано виновным бездействие ряда поселений, выразившееся в том, что не организован надлежащим образом процесс сбора и вывоза бытовых отходов, в частности: не определен порядок сортировки отходов на их виды, не определены контейнерные площадки и порядок их обслуживания, места сбора и вывоза бытовых отходов в жилом секторе. При этом Верховным судом Российской Федерации определено, что отсутствие денежных средств в местных бюджетах для реализации мероприятий по размещению, сбору и вывозу твердых бытовых отходов не может служить поводом для неисполнения предусмотренных законом требований. Действующее законодательство не связывает реализацию органами местного самоуправления полномочий по обращению с ТБО с их финансовыми возможностями.

Одним из главных вопросов для граждан нашей страны является вопрос оплаты за сбор и вывоз ТБО.

В действующем законодательстве отсутствует обязанность собственников жилых домов заключать соответствующие договоры на вывоз отходов, что приводит к загрязнению и захламлению муниципальных территорий, а также, нанесению вреда окружающей среде. Юридическую ответственность за данные деяния в соответствии с действующим законодательством должны нести должностные лица органов местного самоуправления.

В целях разрешения указанной ситуации представляется необходимым принятие экономических и юридических инструментов воздействия на таких собственников, в целях их принуждения к соблюдению правил обращения с ТБО.

Для собственников индивидуальных жилых домов превалирует принцип свободы договора, которым прикрываются недобросовестные граждане, не желающие платить за услугу сбора и вывоза ТБО, загрязняя

мусором окружающую среду или складирова свои отходы в контейнеры, оплачиваемые другими гражданами или органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда эта обязанность предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, законом или добровольно принятым обязательством.

Следовательно, невыполнение собственником жилого дома рекомендации органов местного самоуправления по заключению договора на вывоз ТБО не расценивается как нарушение экологических, санитарных и иных требований природоохранного законодательства, и, соответственно, такой собственник не подлежит привлечению к ответственности за отказ от заключения договора.

Таким образом, наблюдается фактическое неравноправие в соблюдении гражданско-правового принципа «свободы заключения договора» по отношению к гражданам, проживающим в многоквартирном доме, и гражданам - собственникам жилых домов, несмотря на то, что и те, и другие являются равными источниками образования отходов потребления.

В целях разрешения сложившейся ситуации необходимо на законодательном уровне установить обязанность собственников жилых домов оплачивать услуги по вывозу ТБО.

Для собственников помещений в многоквартирных домах существует своя особенность по оплате сбора и вывоза ТБО.

Так, в соответствии со статьей 154 Жилищного кодекса Российской Федерации в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги входит плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту, а для собственников помещений в доме - и

капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, и плату за коммунальные услуги.

Структура платы за коммунальные услуги раскрыта в части 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, в которую плата за сбор и вывоз ТБО не включена.

Поскольку услуги по сбору и вывозу ТБО не отнесены к коммунальным услугам, оплачиваемым по правилам статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, плата за сбор и вывоз таких отходов входит в состав платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, содержание общего имущества в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества, а также в зависимости от геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома включает в себя, в частности, сбор и вывоз ТБО, включая отходы, образующиеся в результате деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, пользующихся нежилыми (встроенными и пристроенными) помещениями в многоквартирном доме.

Таким образом, сбор и вывоз ТБО, образующихся в результате деятельности жильцов многоквартирного дома (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт оборудования и помещений, в том числе предназначенных для обслуживания всего дома, и т.п.), являются составной частью содержания общего имущества многоквартирного дома.

Данная позиция подтверждается Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № ГКПИ07-985, в котором указывается, что оборудование и иные объекты, используемые для сбора ТБО (мусоропроводы, контейнеры, бункеры-накопители, специально

оборудованные площадки и т.п.), предназначены для обслуживания и эксплуатации всего многоквартирного дома. Эксплуатация таких объектов и оборудования, заключающаяся в сборе и вывозе накапливаемых в них ТБО, ремонте и содержании самих объектов, осуществляется собственниками помещений многоквартирного дома в общих интересах.

Следовательно, граждане оплачивают сбор и вывоз ТБО исходя из площади занимаемого помещения. В Государственную Думу поступают многочисленные обращения граждан, в которых выражается обеспокоенность взимания платы, именно, исходя из площади занимаемого помещения.

Высказываемые гражданами доводы являются обоснованными, поскольку, действительно, объем производимых многоквартирным домом ТБО напрямую зависит от количества проживающих в нем граждан.

Представляется целесообразным отнести плату за сбор и вывоз ТБО к коммунальным услугам, установив определенный тариф в зависимости от количества проживающих в помещении граждан.

14 августа 2013 года Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации утверждена Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации (далее — стратегия). Главной целью стратегии является предотвращение вредного воздействия бытовых отходов на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение компонентов, содержащихся в отходах, в хозяйственный оборот.

Достижение этой цели возможно только в случае создание эффективной инфраструктуры по обращению с отходами. При этом на первоначальном этапе ее создание требует значительных финансовых затрат со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и бизнеса.

В настоящее время фактически жители оплачивают только сбор (создание площадок для сбора) и вывоз отходов из мест их накопления (оплата транспортных услуг). При этом вопросы утилизации (использования) бытовых отходов из жилого сектора остаются неурегулированными, в частности требуется определить финансовые источники этой деятельности.

В Государственной Думе ко второму чтению готовится проект федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

В целях финансового обеспечения деятельности по утилизации бытовых отходов предлагается применить общепризнанный принцип «расширенной ответственности производителя». Принцип предусматривает, что производитель обязан собрать с рынка произведенный им товар после утраты им потребительских свойств. Этот принцип лежит в основе законодательства об отходах большинства развитых стран и является хорошей основой создания в этих странах систем управления отходами.

Гражданин, приобретая товар, который подпадает под действие этого принципа, будет оплачивать утилизацию вышедшего из употребления товара в его цене.

Вместе с этим, Комплексная стратегия предлагает в качестве механизма экономического регулирования деятельности по обращению с твердыми бытовыми отходами - экономическое стимулирование раздельного сбора отходов и сокращение их объемов, поступающих на захоронение. Это выражается в установлении раздельных тарифов на обработку (сортировку), тарифов на обезвреживание и тарифов на захоронение бытовых отходов и одновременный запрет на размещение отходов, не прошедших обработку (сортировку).