**..**

Приложение

к Постановлению

Ярославской областной Думы

от 26.05.2015 № 172

**Отчет**

**об итогах мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора**

**I. Общие положения**

Правовой мониторинг осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации», рекомендациями Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, П[остановлением](consultantplus://offline/ref=459FFEEE1ABD996ADFABC291F4277F16D173C85CDC2280A99D6CCDFF766EF84169B42FA11155BBB1BBBE7FbE25K) Правительства Ярославской области от 15.10.2012 № 1127-п «О мониторинге правоприменения в Ярославской области», Постановлением Ярославской областной Думы от 14 мая 2013 года № 92 «Об утверждении Положения о правовом мониторинге в Ярославской областной Думе» и решением Совета Ярославской областной Думы о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора (выписка из протокола заседания Совета Ярославской областной Думы от 17.06.2014 № 6).

*Объект мониторинга* – нормативные правовые акты в части регулирования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора (далее – нормативно-правовые акты в сфере обращения с ТБО).

*Субъект проведения мониторинга* – рабочая группа, созданная решением комитета Ярославской областной Думы по аграрной политике, экологии и природопользованию от 10.06.2014 № 45 (далее – рабочая группа).

*Время проведения мониторинга* – второй квартал 2014 года – первый квартал 2015 года.

**II. Цели и задачи мониторинга**

Целью осуществления правового мониторинга является выявление проблем и совершенствования законодательства в указанной сфере.

Задачами правового мониторинга являются:

- анализ действующего регионального и федерального законодательства в сфере обращения с ТБО по следующим направлениям:

- выявление причин (факторов), препятствующих исполнению нормативных правовых актов в сфере обращения с ТБО, выработка предложений по их устранению;

- выработка предложений по совершенствованию и повышению качества нормативно-правовых актов в сфере обращения с ТБО;

- выявление в региональном и федеральном законодательстве, регулирующем сферу обращения с ТБО пробелов, противоречий, дублирования в правовом регулировании и коллизий норм права;

- выявление коррупциогенных факторов;

- выявление ошибок юридико-технического характера и их устранение;

- выявление, устранение и предотвращение нежелательных последствий действия указанных нормативных правовых актов.

**III. Сведения о деятельности рабочей группы по проведению**

**мониторинга**

Председатель рабочей группы – А.Б. Окладников, депутат, председатель комитета Ярославской областной Думы по аграрной политике, экологии и природопользованию.

Члены рабочей группы:

А.В. Воробьев, В.М. Ермилов, А.В. Калганов, О.Н. Секачева, А.Н. Тарасенков – депутаты Ярославской областной Думы;

О.В. Пронина, И.Н. Черничкина, Ю.А. Литвина, Е.В. Дрепелева – сотрудники правового, аналитического и организационного управлений аппарата Ярославской областной Думы;

- А.Н. Алябьев – депутат Переславль-Залесской городской Думы;

- Л.Д. Тумакова – начальник отдела экологического нормирования департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области;

- О.В. Лайтман – консультант-юрист отдела по делам департамента, кадровому и юридическому обеспечению департамента охраны окружающей среды и природопользования области;

- В.В. Чеботова – консультант-юрист юридического отдела управления Правительства области по взаимодействию с законодательными органами.

Рабочая группа осуществляла свою работу в соответствии с распоряжением Председателя Ярославской областной Думы от 12.02.2014 № 10 «Об утверждении Типового плана организации проведения мониторинга правоприменения в Ярославской областной Думе», согласно которому проведены следующие мероприятия:

- разработаны и направлены в органы исполнительной власти и местного самоуправления Ярославской области запросы о реализации нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора на территории Ярославской области, имеющихся проблемах в связи с их исполнением;

- систематизированы поступившие на запросы ответы;

- подготовлена и рассмотрена информация о реализации нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора на территории Ярославской области, содержащая проблемы и пути их решения;

- проведена правовая оценка реализации нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора на территории Ярославской области, сделаны выводы о необходимости подготовки законодательной инициативы в данной сфере;

- проанализирована практика судов общей юрисдикции.

За время проведения мониторинга рабочая группа провела пять заседаний.

**IV. Проведение мониторинга**

Правовое регулирование сферы обращения с отходами производства и потребления осуществляется в соответствии с Федеральным [закон](consultantplus://offline/ref=96EA88E39FC9913DAC001D6F147C06A1139B128A23633D101717C04763E4K8I)ом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральным [закон](consultantplus://offline/ref=681A50EF37AA213C2E7CD7BC5A3FADCA32D125F50DB1FE873A6311B204K0L3I)ом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Важное значение для реализации законотворческих инициатив в сфере обращения с отходами производства и потребления имеет принятие [Плана](consultantplus://offline/ref=933803E26477AE5B1EB2CADD43110A022DC2DA67AE0BAF047872F59A91451B85C7B15B158C49D407gFl4I) действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 2423-р. В реализацию указанного Плана 29 декабря 2014 года был принят Федеральный закон № 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». В частности, им внесены вступающие в силу с 1 января 2016 года изменения в п. 2 ст. 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», согласно которым к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение следующих вопросов:

- обращения с твердыми коммунальными отходами;

- 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;

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

В соответствии со вступающими в силу также с 1 января 2016 года изменениями, внесенными в ст. 6 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) расширены полномочия субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами. К ним, в частности, относится принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением.

Согласно п. 1 ст. 24.9 Федерального закона № 89-ФЗ государственное регулирование тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или в случае передачи соответствующих полномочий законом субъекта Российской Федерацииорганами местного самоуправления.

В соответствии с п. 2 ст. 24.10 Федерального закона № 89-ФЗ нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации).

Рабочая группа по мониторингу правоприменения нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора рассмотрела предложения по формированию основных направлений, целей и задач проведения правового мониторинга нормативных правовых актов в сфере обращения с ТБО и приняла решение о необходимости анализа реализации действующего регионального и федерального законодательства в сфере обращения с ТБО по следующим направлениям:

- правила благоустройства территорий (эффективность, наличие трудностей при исполнении), муниципальный контроль в сфере благоустройства, административная ответственность за нарушение правил благоустройства;

- нормы накопления ТБО, предусмотренные в СНиП 2.07.01-89 и ГОСТ Р. 51617-2000;

- нормативные акты, регламентирующие сферу захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов;

- нормативные акты, регламентирующие сферу жидких бытовых отходов;

- мониторинг федерального законодательства в сфере организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора;

- подготовка предложений по разграничению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона в данной сфере (полномочия по размещению и утилизации отходов – региональный уровень, сбор и вывоз – местный уровень).

Мониторинг проводился на всей территории Ярославской области. Информация о применении нормативной правовой базы и предложения по изменению регионального и федерального законодательства была получена из 20 муниципальных районов и городских округов Ярославской области.

В результате проведенного анализа реализации нормативных правовых актов в части совершенствования работы по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов и утилизации мусора на территории Ярославской области были определены следующие проблемы:

- отсутствие муниципального контроля в сфере благоустройства и административной ответственности за нарушение правил сбора и вывоза ТБО с введением перечня нарушений и штрафов по каждому нарушению;

- уклонение части хозяйствующих субъектов, частных домовладений, садоводческих кооперативов и других субъектов хозяйственной деятельности от заключения договоров на сбор и вывоз отходов;

- отсутствие заинтересованности у населения и органов местного самоуправления к раздельному сбору отходов, их сортировке, организации сети пунктов приема вторичного сырья и переработки;

- необходимость пересмотра норм накопления ТБО;

- отсутствие у муниципальных органов необходимых ресурсов для обеспечения населения услугами по сбору и вывозу отходов, а также для обеспечения полигонов и свалок.

В рамках работы были подробно изучены предложения, подготовленные правовым управлением аппарата Ярославской областной Думы по внесению изменений в действующее региональное и федеральное законодательство в части регулирования работы по организации сбора и вывоза ТБО и утилизации мусора, а также информация, подготовленная аналитическим управлением аппарата Думы, о практике организации работы по сбору, вывозу и переработке ТБО и мусора на территории Ярославской области и в других субъектах Российской Федерации.

Таким образом, в результате мониторинга была определена необходимость разработки проекта закона Ярославской области о передаче полномочий по утилизации и захоронению твердых бытовых отходов на уровень субъекта Российской Федерации, целью которого должно быть создание единой системы утилизации ТБО, повышение экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов, а также утверждение межмуниципальных схем образования и захоронения отходов производства и потребления.

Во время работы рабочей группы по проведению мониторинга правоприменения депутатами Ярославской областной Думы, членами указанной рабочей группы А.Б. Окладниковым и А.Н. Тарасенковым был внесен и принят Ярославской областной Думой Закон Ярославской области от 26.12.2014 № 92-з «О передаче полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и органов государственной власти Ярославской области», согласно которому к полномочиям органов государственной власти Ярославской области относятся полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ярославской области по решению следующих вопросов местного значения:

- организация утилизации бытовых и промышленных отходов;

- организация переработки бытовых и промышленных отходов.

Также в рамках деятельности рабочей группы по мониторингу обсуждался вопрос о реализации на территории региона Закона Ярославской области от 29.05.2013 № 30-з «Об отдельных вопросах производства по делам об административных правонарушениях» и практике правоприменения в части:

- осуществления муниципального контроля с разработкой перечня административных правонарушений за нарушения в сфере охраны окружающей среды;

- необходимость разработки механизма фиксации правонарушения с привлечением к ответственности виновных лиц.

Во время проведения мониторинга вступил в силу Федеральный закон № 125-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором статьей 28.3 предусмотрено право субъектов Российской Федерации устанавливать региональными законами перечни должностных лиц органов местного самоуправления, имеющие право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьей 19.7, при осуществлении муниципального контроля.

Соответствующие изменения были внесены в Закон Ярославской области от 29.05.2013 № 30-з «Об отдельных вопросах производства по делам об административных правонарушениях».

**V. Выводы о состоянии объекта мониторинга   
и предложения по принятию необходимых мер для решения проблем, выявленных в процессе проведения мониторинга**

В связи с существенными изменениями законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления, затрагивающими в том числе и обозначенные проблемы, рабочая группа по результатам проведения мониторинга считает целесообразным:

1) рекомендовать Правительству Ярославской области проработать вопрос по созданию регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами;

2) предложить департаменту жилищно-коммунального комплекса Ярославской области проанализировать возможности лицензирования объектов для размещения отходов с учетом внесенных изменений в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», вступающих в силу с 1 января 2016 года;

3) направить в Министерство юстиции Российской Федерации и Правительство Ярославской области предложение о включении в план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год мониторинг Федерального закона от 24 июня 1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».