и психотропных веществ направлена на установление строгого контроля за их оборотом, а также на сокращение количества правонарушений в сфере их незаконного оборота [2]. Решение этих задач зависит от эффективности процесса раскрытия, расследования и судебного разбирательства уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Достоверность полученных доказательств по уголовным делам указанной категории во многом определяется не только уровнем профессиональной компетенции лиц, осуществляющих расследование, но и строгим соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства при оформлении результатов криминалистической деятельности по розыску и доказыванию.

Библиографический список

1. Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ (с изм. от 29 нояб. 2012 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федер. закон от 8 янв. 1998 г. №3-ФЗ (с изм. от 1 марта 2012 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд: приказ МВД, ФСБ, ФСО, ФТС, СВР, ФСИН, ФСКН, МО от 17 апр. 2007 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

УДК 342.55:351
ББК 67.400.7+67.401.11

С.В. Сазонов

ПРАВОВЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК БЫТОВЫХ ОТХОДОВ В ИНДИВИДУАЛЬНОМ ЖИЛОМ СЕКТОРЕ

S.V. Sazonov
Legal Ways to Address the Illegal Dumping of Household Waste in the Individual Residential Sector

The problem of collection and disposal of household waste in municipalities of the Russian Federation in individual residential sectors is studied. Ways to solve the problem by legal means are proposed.

Key words and word-combinations: municipal solid waste, individual residential sector, local authorities, legal means.

Исследуется проблема сбора и вывоза бытовых отходов в муниципальных образованиях Российской Федерации в индивидуальном жилом секторе. Предложены пути решения проблемы юридическими способами.

Ключевые слова и словосочетания: бытовые отходы, индивидуальный жилой сектор, органы местного самоуправления, правовые пути.

Проблема сбора и вывоза отходов жизнедеятельности человека – как производственных, так и бытовых – стала особенно острой с развитием промышленности, доминированием культа потребительства в обществе. При этом с ростом благосостоя-

ния и повышением качества жизни людей увеличивается и объем бытовых отходов. Казалось бы, научные знания человечества, полученные в результате технического прогресса, должны способствовать решению экологических проблем, в том числе и вопроса с отходами производства и потребления. Но, к сожалению, этого не происходит.

В России во многом утрачен опыт регулярного сбора твердых бытовых отходов от частного сектора в городах и поселках городского типа, а во многих селах и деревнях сбор данных отходов вообще не организован. Проблема несанкционированных свалок мусора – твердых бытовых отходов (отходов потребления в значении Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») – является лишь частью актуальной проблемы обращения с отходами деятельности человеческого общества.

Делать акцент только на сознательность гражданина в этом вопросе нельзя – невозможно добиться гражданской сознательности от всего населения. Необходимы экономические и юридические инструменты воздействия на граждан (в том числе посредством издания новых нормативных актов и внесением изменений в действующие нормы российского права) с целью принуждения собственников жилых домов (помещений) индивидуального жилого сектора к экологичному отношению к окружающей среде и соблюдению санитарного порядка. Воспитательная работа среди населения, призывы к разуму и совести сограждан тоже не будут лишними, но только как дополнительные и вспомогательные меры.

Жилищный кодекс РФ и соответствующие акты Правительства РФ практически решили проблему сбора и вывоза бытовых отходов в многоквартирных домах (в дальнейшем – МКД). Так, в соответствии со ст. 154 Жилищного кодекса РФ оплата коммунальных услуг включает в себя плату за горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления) [1].

В примерный перечень работ по содержанию общего имущества в многоквартирном доме Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме входят в числе других сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов [2]. Таким образом, услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов (в дальнейшем ТБО) законодатель отнес к услугам по содержанию жилья, и они включаются управляющими организациями в перечень обязательных услуг по содержанию жилищного фонда в многоквартирных домах.

Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, согласно которым исполнитель услуги вправе ограничить или приостановить предоставление коммунальной услуги в случае неполной оплаты потребителем этой услуги. В соответствии с п. 117–118 дан-

ного постановления если потребитель частично оплачивает предоставляемые исполнителем коммунальные услуги и услуги по содержанию и ремонту жилого помещения, то исполнитель делит полученную от потребителя плату между всеми указанными в платежном документе видами коммунальных услуг и платой за содержание и ремонт жилого помещения пропорционально размеру каждой платы [3].

Таким образом, следуя логике указанных нормативных правовых актов и практике их применения, неоплата (частичная оплата) услуг по содержанию общего имущества в многоквартирном доме (в том числе, услуги по сбору и вывозу ТБО) реально может повлечь ограничение или приостановление коммунальной услуги (например, подачи электроэнергии или горячего водоснабжения) на основании законодательства. Просто и действенно.

Платежный документ для внесения платы жильцами МКД за коммунальные услуги и содержание мест общего пользования является единым, не разделяясь на отдельные квитанции за различные виды услуг, что также является гарантией наступления неблагоприятных последствий для неплательщика услуг по сбору и вывозу ТБО. Практически невозможно из этого документа выделить отдельно ту или иную услугу и оплатить именно ее.

Рассмотрим положение со сбором и вывозом ТБО. В этом вопросе для собственников индивидуальных жилых домов превалирует принцип свободы договора, которым прикрываются недобросовестные граждане, не желающие платить за услугу сбора и вывоза ТБО, загрязняя мусором ближайшие пустыри, овраги, леса (в худшем случае) или складируя свои отходы в контейнеры, оплачиваемые другими жильцами (в лучшем случае).

Частники обычно приводят довод, что заставить их заключить договор никто не вправе. В гражданском законодательстве этот принцип именуется свободой договора. Пункт 1 ст. 421 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда эта обязанность предусмотрена Гражданским кодексом РФ, законом или добровольно принятым обязательством [4]. Никто не вправе понуждать гражданина или юридическое лицо к заключению договора со специализированной организацией ЖКХ. Любые нормативные акты органов местного самоуправления в принципе противозаконны.

Следовательно, невыполнение субъектом рекомендации органов местного самоуправления заключить договор на вывоз мусора не расценивается как нарушение экологических, санитарных и иных требований природоохранного законодательства, и, соответственно, он (субъект) 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 МКД, и гражданам-собственникам жилых домов, несмотря на то что и те и другие являются источниками образования отходов потребления.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами определены в законодательстве как организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» [5].

Согласно ст. 8 данного Закона к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области обращения с отходами относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с отходами относится организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Аналогичные полномочия (вопросы местного значения) прописаны в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] и Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [7].

Статьи 5–6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» устанавливают, что среди полномочий органов государственной власти, корреллирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами, следует выделить разработку и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области обращения с отходами, а также принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, контроль за их исполнением [5].

Анализируя нормы федеральных законов, устанавливающих полномочия муниципальной власти, можно отметить, что муниципальный район не осуществляет деятельность по сбору и вывозу отходов, однако занимается организацией утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Поселения организуют сбор и вывоз бытовых отходов и мусора. Городские округа организуют сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов.

Ни в одном из указанных законов не определены понятия «мусор» и «промышленные отходы», что свидетельствует о терминологической неопределенности и понятийных проблемах действующего законодательства в сфере обращения с отходами.

В других нормативных актах даются определения аналогичных терминов. Согласно п. 3.11, 3.47 Межгосударственного стандарта ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» «мусор» – это мелкие неоднородные сухие или влажные отходы, а «отходы производства» – остатки сырья, материалов, веществ, изделий, предметов, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства [8]. Представляется, что применение таких терминов в толковании федеральных законов будет не вполне оправданно и корректно.

Необходимо отметить, что на органы местного самоуправления поселений действующее законодательство возлагает только обязанность по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Рациональность такого «разделения труда» сомнительна ввиду отсутствия, как правило, соответствующей финансовой и производственной обеспеченности поселений.

Утилизацией и переработкой бытовых и промышленных отходов и мусора должны заниматься органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а на сбор, вывоз промышленных отходов компетенция органов местного самоуправления поселений и вовсе не распространяется. В то же время именно в поселениях могут находиться промышленные производства, являющиеся источниками образования промышленных отходов. Однако ни у поселений, ни у муниципального района, в отличие от городских округов, нет полномочий по сбору и вывозу промышленных отходов.

Можно предположить, что сбором и вывозом промышленных отходов должны заниматься сами предприятия без участия местной власти. Тогда возникает вопрос: почему подобная обязанность вменяется городским округам?

Итак, взаимодействие органов власти всех уровней в сфере обращения с отходами производства и потребления нуждается в дополнительном правовом регулировании.

В качестве возможных альтернативных путей решения проблемы сбора и вывоза ТБО из индивидуального жилого сектора, основываясь на практике муниципальной службы, нами предлагаются следующие варианты.

Во-первых, можно внести изменение в статью 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а именно дополнить ее частью 4 следующего содержания: «Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в процессе деятельности которых на территории муниципального образования образуются отходы производства и (или) потребления, при отсутствии у них лицензии на сбор, использование, обезвреживание, транспортирование, размещение отходов, а также физические лица обязаны заключить договоры на услуги по вывозу и захоронению отходов производства и потребления».

В статье 1 Гражданского кодекса РФ говорится, что «граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [4].

В настоящее время ст. 8.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях уже предусмотрена ответственность юридических и физических лиц за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами [9].

Предлагаемая новелла в законодательстве в корреспонденции со ст. 42 Конституции РФ (право граждан на благоприятную окружающую среду), ст. 1 Гражданского кодекса РФ и ст. 8.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях будет способствовать защите здоровья, прав и законных интересов других лиц от незаконного размещения отходов (несанкционированных свалок ТБО).

Во-вторых, следует внести изменения в часть 4 статьи 154 Жилищного кодекса РФ и в соответствующие постановления Правительства РФ, включив в состав коммунальных услуг услуги вывоза твердых бытовых отходов. Представляется, что данное изменение будет способствовать формированию более ответственного подхода со стороны жителей индивидуального жилого сектора к вопросам сбора и вывоза отходов. Кроме того, устранится различие в обязательной оплате данной услуги между жителями многоквартирных домов и жителями сектора индивидуальной жилой застройки, что, в свою очередь, поможет обеспечению благоприятной экологической обстановки.

В-третьих, необходимо внести изменения в перечень вопросов местного значения органов местного самоуправления, утвержденный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] в части отнесения к полномочиям местной власти определения порядка сбора и вывоза ТБО и обязательного заключения договоров в рамках утверждения правил благоустройства территории. Это позволит органам местного самоуправления принимать муниципальные нормативные правовые акты, в которых будет прямо предписано юридическим и физическим лицам заключать договоры на вывоз отходов со специализированными организациями.

Следует отметить, что де-факто такие муниципальные правовые акты уже действуют в Свердловской, Челябинской областях и других регионах.

Кроме того, можно применить аналогию права. Следует вспомнить, что до недавнего времени принятие самих правил благоустройства территорий находилось в компетенции субъектов РФ, а теперь относится к вопросам местного значения.

В результате применения всего комплекса мер юридического стимулирования со стороны государства и органов местного самоуправления гражданин, независимо от вида жилищного фонда, в котором он проживает, будет обязан оплачивать услугу сбора и вывоза отходов наряду с такими услугами, как электроснабжение, водоснабжение и теплоснабжение.

Такая финансовая поддержка со стороны граждан в области обращения с отходами приведет к обеспечению санитарного и экологического порядка на территориях муниципалитетов. Кроме того, у граждан появится возможность контролировать исполнителей данной услуги и требовать ее качественного и своевременного исполнения.

Библиографический список

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14; Рос. газ. 2005. 12 янв., № 1.

2. Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность: постановление Правительства РФ от 13 авг. 2006 г. № 491 (в ред. от 6 мая 2011 г.) // СЗ РФ. 2006. № 34. Ст. 3680; Рос. газ. 2006. 22 авг., № 184.

3. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (в ред. от 27 августа 2012 г.) // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168; Рос. газ. 2011. 1 июня, № 116.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2012 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Рос. газ. 1994. 8 дек., № 238-239.

5. Об отходах производства и потребления: Федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; Рос. газ. 1998. 30 июня, № 121.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40.

7. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2.

8. Межгосударственный стандарт ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения: введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 28 дек. 2001 г. № 607-ст. М., 2003.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 3 дек. 2012 г.) // Рос. газ. 2001. 31 дек., № 256.