№ 21677-ВЖ/Д26и от 04.07.2019 г.

Роспотребнадзор

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления   
Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7. -19 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и  сельских поселений»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7. -19 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Согласно пояснительным материалам проект акта разработан в целях актуализации требований к содержанию территорий населенных мест с учетом изменения законодательства.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. Ранее проект акта был направлен разработчиком для подготовки заключения   
об оценке регулирующего воздействия письмом от 23 декабря 2014 г. № 01/15215-14-23. Письмом Минэкономразвития России от 2 февраля 2015 г. № 1784-ОФ/Д26и в адрес разработчика было направлено заключение об оценке регулирующего воздействия, содержащее ряд замечаний. Согласительное совещание по урегулированию разногласий разработчиком проведено не было.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации, однако содержит риск увеличения расходов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с необходимостью исполнения требований проекта акта.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются физические и юридические лица, индивидуальные предприниматели, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, деятельность которых связана   
с организацией, обеспечением, реализацией деятельности по содержанию территорий населенных мест, а также органы, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (без их количественной оценки).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в срок с 29 апреля по 24 мая 2019 года. Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/08/04-19/00091038). Поступившие в ходе публичных обсуждений замечания   
и предложения включены разработчиком в сводку предложений и прокомментированы.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации   
по проекту акта с 10 июня по 14 июня 2019 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции  
Департамента строительства, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и транспорта   
Ненецкого автономного округа, Ростовского регионального агентства поддержки предпринимательства, Департамента строительства, госэкспертизы и жилищно-коммунального хозяйства Курганской области, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, Министерства энергетики, жилищно-коммунального комплекса и городской среды Ульяновской области, Комитета по тарифам и энергетики Псковской области, Министерства жилищно-коммунального хозяйства   
и топливно-энергетического комплекса Новгородской области, Министерства природных ресурсов и экологии Республики Хакасия, Комитета жилищно-коммунального хозяйства   
и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, Департамента Смоленской области по строительству и жилищно-коммунальноу хозяйству, Департамента по охране окружающей среды и природопользования Ярославской области, не содержащие замечаний по проекту акта.

Замечания и предложения Исполнительной дирекции Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения, Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Кировской области, Департамента здравоохранения Приморского края, Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области, Министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, Министерства охраны окружающей среды Кировской области, Министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Калмыкия, Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики, Министерства энергетики, жилищно-коммунального комплекса и городской среды Ульяновской области, Правительства Воронежской области, Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы, ООО «Региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами», ООО «Центр коммунального сервиса», Министерства топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Рязанской области, ЕМУП «Спецавтобаза», Министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, были учтены   
при подготовке настоящего заключения.

С учетом информации, представленной разработчиком по проекту акта, а также поступивших позиций Минэкономразвития России обращает внимание разработчика   
на возможные риски в случае его принятия.

1. Проектом акта предусматривается обязанность обеспечения проведения дезинфекции контейнеров хозяйствующими субъектами, органами местного самоуправления, а также гражданами, владеющими и осуществляющими эксплуатацию (обслуживание) контейнерной площадки.

Кроме того, пунктом 2.13 проекта акта установлено, что обработка мусоросборников должна проводиться на территории специализированной организации, имеющей оборудованную площадку с твердым покрытием, с подведением воды, сливом в систему канализации, а также с использованием специализированной автомобильной техники, предназначенной для мытья и дезинфекции контейнеров.

Следовательно, принятие проекта акта повлечет за собой дополнительные расходы органов местного самоуправления на устройство специализированных мест для мытья   
и дезинфекции контейнеров, а также дополнительные расходы граждан на вывоз   
на специализированные места, мытье и дезинфекцию мусоросборников, так как данные расходы не учтены в тарифах, установленных региональным оператором по обращению   
с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО).

1. В проекте акта необходимо привести в соответствие понятия сбора   
   и накопления (например, пункты 1.1, 1.3 – 1.5, 1.7, 2.4 и другие).

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон об отходах) сбор предназначен для дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания и размещения, поэтому данная норма относится   
к объектам переработки и размещения.Следовательно, нормы проекта акта должны   
при регулировании содержать требования к таким объектам.

Вместе с тем пункт 1.10 проекта акта содержит неконкретные требования   
к указанным объектам. Одновременно следует отметить, что в соответствии с пунктом 5 статьи 12 Закона об отходах захоронение (тип размещения) отходов в границах населенных пунктов запрещено. Поэтому представляется необходимым нормы, относящиеся к объектам размещения (в части захоронения), исключить из проекта акта.

1. Пунктом 1.10 проекта акта регулируется деятельность в области обращения   
   с ТКО и жидкими бытовыми отходами. Однако в проекте акта не предусмотрены регламентация и разграничение в части обращения с медицинскими отходами.
2. В пункте 3.2 проекта акта требуется определить понятие «очистка». Более корректным представляется использование термина «удаление» в целях соответствия Закону об отходах.
3. Пунктом 1.1 проекта акта предмет регулирования определен как регулирование отношений в области накопления, транспортирования и сбора, вместе с тем пункт 1.10 проекта акта регулирует отношения в области обработки, обезвреживания и захоронения. Требуется устранить указанное противоречие.
4. Из пункта 1.1 проекта акта следует, что рассматриваемые санитарные правила устанавливают требования к условиям сбора и (или) накопления, транспортирования ТКО, твердых крупногабаритных отходов (далее – КГО) и жидких бытовых отходов,   
   за исключением ТКО, собранных раздельно.

При этом из положений пункта 1.3 проекта акта следует, что деятельность   
по обращению с твердыми коммунальными отходами и жидкими бытовыми отходами должна осуществляться и в соответствии с действующим законодательством в сфере обращения с отходами производства и потребления и, в то же время, в соответствии   
с законодательством в сфере водоснабжения и водоотведения. Вместе с тем, необходимо разделять ТКО и жидкие бытовые отходы по соответствию разным областям законодательства в целях исключения применения к жидким бытовым отходам терминологии и требований законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Учитывая положения пункта 1.3 проекта акта необходимо привести терминологию, применяемую проектом акта в соответствие с действующим законодательством. То есть, следует отождествить термин «жидкие бытовые отходы» с терминологией, применяемой   
в законодательстве в сфере водоснабжения и водоотведения и разграничить указанные сферы.

Так в пункте 2.15 проекта акта применительно к жидким бытовым отходам употребляется термин «накопление», который фигурирует в Законе об отходах применительно к отходам производства и потребления. При этом, в действующем законодательстве чаще применяется «сбор жидких бытовых отходов» («СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест», утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР от 5 августа 1988 г. № 4690-88; «Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда. МДК 2-04.2004», утвержденное Госстроем России; Постановление Правительства Российской Федерации   
от 13 августа 2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества   
в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание 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»).

Приведенный пример использования терминологии в совокупности с некорректной трактовкой положений пункта 1.3 проекта акта о применении норм законодательства   
в сфере обращения с отходами производства и потребления к жидким бытовым отходам может привести к возникновению правовой коллизии при реализации проекта акта   
в текущей редакции.

1. Согласно позициям, представленным в ходе публичных консультаций, при определении сроков временного накопления несортированных ТКО, предусмотренных пунктом 2.5 проекта акта, не учтены особенности вывоза ТКО из малочисленных населенных пунктов (до 250 человек), однако возникающие расходы региональных операторов по обращению с ТКО в данном случае могут оказаться высокими   
   и экономически неоправданными.

Полагаем возможным дополнить рассматриваемый пункт проекта акта положениями в части возможности в установленном порядке изменить периодичность вывоза ТКО   
не только в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в Арктической зоне Российской Федерации, труднодоступных населенных пунктах, но и в малочисленных населенных пунктах.

1. Пунктом 2.23 проекта акта установлено, что в населенных пунктах, где нет централизованной сети канализации, общественные уборные должны иметь подводку воды со спуском на локальные очистные сооружения или в водонепроницаемый выгреб   
   с последующим отведением сточной воды в централизованную систему канализации.

Однако в связи с отсутствием централизованной системы канализирования   
в населенном пункте последующее отведение сточной воды в централизованную систему канализации труднореализуемо.

Предлагаем изложить порядок отведения сточной воды из водонепроницаемых выгребов по примеру пунктов 4.8, 4.23 проекта акта, а именно предусмотреть возможность удаления (отвода) сточных вод из водонепроницаемых выгребов по мере заполнения   
с привлечением организаций, имеющих лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов   
I - IV классов опасности.

1. Пункт 1.9 проектируемого регулирования дважды содержит перечень субъектов регулирования и может быть сокращен, например, следующим образом:   
   «1.9. Проведение дезинфекции, дезинсекции, дератизации контейнерных площадок, выгребных ям, септиков, туалетных кабин, а также дезинсекция оборудования для накопления и транспортирования ТКО и жидких бытовых отходов должно быть обеспечено владельцами соответствующих объектов и оборудования».
2. Также предлагаем конкретизировать пункт 3.3 проекта акта для тех конечных площадок транспортных средств, которые используются для разных маршрутов общественного транспорта, управляемых разными хозяйствующими субъектами. Так, например, можно определить, что в таком случае органы местного самоуправления обеспечивают регулирующую функцию по установлению ответственных за уборку санитарно-бытовых помещений и контейнерных площадок на конечных остановочных пунктах.
3. Пунктом 2.1 проекта акта предусмотрено, что все виды мусоросборников должны быть оборудованы крышками.

Однако данное положение не учитывает применение в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации железных контейнеров для складирования ТКО объемом 0,75 куб. м., конструктивная особенность которых не предусматривает наличие крышки. Кроме того, в настоящее время на территории Российской Федерации эксплуатируются специально оборудованные транспортные средства (мусоровозы) для транспортирования ТКО, подъемные механизмы на которых спроектированы под данный вид контейнеров.

Таким образом, исключение проектом акта возможности применения таких контейнеров приведут к дополнительным расходам лиц, использующих и производящих контейнеры, а также мусоровозы.

1. Пунктом 4.13 проекта акта установлены требования по ежедневной уборке территорий зон рекреационного назначения.

Полагаем целесообразным проработать вопрос установления данного норматива   
не императивно, а исходя из сложившейся рекреационной нагрузки и ввести положение   
о том, что кратность уборки устанавливается органами государственной власти   
субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Согласно оценкам, представленным в ходе публичных консультаций, расходование средств бюджетов   
разных уровней на ежедневную уборку территорий с низкой рекреационной нагрузкой (например, территорий парков, покрытых растительностью естественного происхождения - лесом) может быть малоэффективным.

1. В пункте 2.2 проект акта необходимо установить требования к твердому покрытию контейнерной площадки, сформулировать четкие требования к наличию ограждения; установить требования к ограждению (при его необходимости).
2. В отношении абзаца 2 пункта 2.5 проекта акта предусматривается принятие решения главным государственным санитарным врачом по субъекту Российской Федерации об изменении периодичности вывоза ТКО из труднодоступных населенных пунктов необходимо отметить следующее.

Периодичность вывоза ТКО определена Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам   
и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе   
с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»).

1. Согласно позициям, представленным в ходе публичных консультаций при определении расстояний от контейнерных площадок в пунктах 2.3, 2.4 проекта акта следует учитывать плотность городской застройки и ограниченной ширины улиц в сельских поселениях.

В этой связи полагаем целесообразным предоставить право согласования органам местного самоуправления[[1]](#footnote-2) мест размещения контейнерных площадок с уполномоченным органом.

1. Согласно оценкам субъектов предпринимательской деятельности, полученных в результате проведения Минэкономразвития России дополнительных публичных обсуждений, расходование бюджетных средств на вывоз и утилизацию чистого снега, образовавшегося на объектах зеленых насаждений в ходе работ по уборке снега   
   без использования химических реагентов, может быть признано малоэффективным.

В этой связи считаем целесообразным дополнить пункт 3.12 проекта акта абзацем следующего содержания: «Снег, очищаемый с дорожек, аллей парков, садов и скверов, складируется на дорожках, аллеях или заранее согласованных с уполномоченным органом участках территорий парков, садов и скверов таким образом, чтобы были обеспечены беспрепятственный проход пешеходов и сохранность зеленых насаждений».

1. В пункте 2.3 проекта акта не конкретизировано, каким образом определяются границы земельных участков под индивидуальную жилую застройку: исходя из границ зон индивидуальной жилой застройки или из границ отдельных земельных участков.

Кроме того, согласно позициям субъектов предпринимательской деятельности,   
с учетом небольшой численности населения на большой площади застройки   
(частный сектор), а также отсутствием возможности подъезда, размещение контейнерных площадок в соответствии с заданными параметрами (20 - 100 метров) часто представляется трудноисполнимым.

Считаем необходимым доработать проект акта по указанному основанию.

1. Пунктом 3.5 проекта акта предусмотрен вывоз листьев на специально отведенные земельные участки для дальнейшей утилизации.

Тем не менее в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов, утвержденным Приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242, листья отнесены   
к растительным отходам при уходе за газонами, цветниками, древесно-кустарниковыми посадками, относящиеся к ТКО, код 7 31 300 00 00 0. Также в Законе об отходах отсутствует понятие «специально отведенные земельные участки», отраженное в пункте 3.5 проекта акта.

Предлагаем устранить вышеуказанные противоречия и определить требования   
к земельным участкам для размещения и утилизации таких отходов (листьев).

1. В пункте 2.6 проектируемого регулирования не указано кем и в какие   
   сроки должна очищаться территория специальных площадок для складирования КГО   
   и контейнерной площадки после выгрузки мусоросборников.
2. Пунктом 4.24 проекта акта устанавливается обязанность по раздельному накоплению ТКО на территории объектов торговли. В данном случае раздельное накопление ТКО должно быть предусмотрено в порядке накопления (в том числе раздельного накопления) ТКО, утвержденным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с полномочиями, установленными статьей 6 Закона об отходах.
3. Пунктом 1.8 проекта акта предусмотрена ссылка на «ГОСТ Р 54098-2010 Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения».

Согласно частям 3 и 4 статьи 27 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 162-ФЗ) ссылки на национальные стандарты в нормативных правовых актах применяются путем приведения в них наименования и обозначения национальных стандартов с указанием даты утверждения и даты регистрации, пунктов, разделов национальных стандартов, при этом тексты национальных стандартов и информационно-технических справочников, на которые даны ссылки, прилагаются к соответствующим проектам нормативных правовых актов при прохождении ими установленных процедур разработки и утверждения.

Таким образом, абзац второй пункта 1.8 проекта акта подлежит приведению   
в соответствие статье 27 Федерального закона № 162-ФЗ.

Кроме того, во втором абзаце пункта 1.8. проекта акта вместо слова «них» необходимо прописать более четкую формулировку.

1. В пункте 4.22 проекта акта некорректна ссылка на Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» при определении количества урн и расстояния между ними на территории торговых объектов.
2. Пункт 2.9 содержит недостаточно четкие формулировки. Из смысла пункта   
   не ясно могут ли быть специальные площадки размещены отдельно от контейнерных площадок.
3. Согласно представленным позициям в рамках публичных консультаций, исполнение пункта 3.11 проекта акта потребует от органов местного самоуправления существенных дополнительных затрат для приобретения снегоплавильных установок,   
   так как в регионах, как правило, не используются и (или) отсутствуют снегоплавильные установки. При этом каких-либо альтернатив данное требование не содержит.

Кроме того, в соответствии со статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись   
ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

С учетом изложенного на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования и о наличии   
в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих   
к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, считаем необходимым отметить, что значительное число положений проекта акта включают в себя детальные требования, которые по своей сути представляют инструкции по организации деятельности.

При доработке проекта акта необходимо разделить рекомендации и требования, которые будут подлежать проверке в ходе контрольно-надзорных мероприятий. При этом последние должны быть сформулированы таким образом, чтобы была исключена неопределенность в их понимании и был ясен порядок подтверждения соответствия данным требованиям.

Также при доработке проекта акта следует учитывать, что в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г (от 26 февраля 2019 г. № Пр-294) федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить введение в действие новых требований, разработанных с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Согласно пункту 3 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 3 июня 2019 г. № ДМ-П36-4534 федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора) на период реализации механизма «регуляторной гильотины» предписано не допускать установления новых требований, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), не соответствующих вышеуказанному поручению Президента Российской Федерации (далее – Поручение).

Минюст России и Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 4 Поручения осуществляют контроль за исполнением указанного поручения Правительства Российской Федерации при проведении правовой и антикоррупционных экспертиз проектов нормативных правовых актов, оценке регулирующего воздействия проектов актов   
и государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов.

Учитывая вышеизложенное, может быть сделан вывод о том, что предлагаемое проектом акта правовое регулирование не корреспондирует вышеуказанным поручениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Одновременно отмечаем, что в соответствии с пунктом 3 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах государственного контроля, утвержденного Правительством Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 4714п-П36 (далее – план мероприятий), федеральными органами исполнительной власти, участвующими в реализации механизма «регуляторной гильотины», должна быть разработана новая структура нормативного регулирования   
в каждой сфере общественных отношений, на основе которой должна осуществляться разработка проектов нормативных правовых актов, содержащих актуализированные требования.

1. В соответствии с пунктом 14 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-2)