Приложение 3

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по вопросам местного значения, связанным с обращением твердых коммунальных отходов, предусмотренным статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ‒ Федеральный закон № 131-ФЗ) за разными типами муниципальных образований закреплены вопросы местного значения, включающие особый набор полномочий, практика применения которых имеет свои особенности.

В соответствии с пунктом 18 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

К вопросам местного значения муниципального района (пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ) отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов.

В числе вопросов местного значения городского округа ‒ участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Полномочия органов местного самоуправления в области обращения с твердыми коммунальными отходами также установлены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее ‒ Федеральный закон № 89-ФЗ), в соответствии с которым:

1. к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

‒ создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

‒ определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

‒ организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

2. к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

‒ создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

‒ определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

‒ организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

3. органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия в области обращения с твердыми коммунальными отходами, предусмотренные в отношении органов местного самоуправления городских поселений, на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, а также на межселенной территории.

В Новосибирской области в соответствии со статьей 3 Закона Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» за сельскими поселениями Новосибирской области закреплен вопрос местного значения ‒ участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

4. к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

‒ создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

‒ определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

‒ организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

По отдельным вопросам применения указанных выше норм в своем письме от 11.10.2019 № 08-25-53/24802 «О направлении разъяснений по вопросу регулирования деятельности в области обращения с ТКО»[[1]](#footnote-1) Минприроды России даёт следующие разъяснения.

I. Согласно статье 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, и территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с ТКО. При этом накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение ТКО осуществляются в соответствии с Правилами № 1156.

Пунктом 13 Правил № 1156 и пунктом 148(12) Правил № 354 установлено, что региональный оператор несет ответственность за обращение с ТКО с момента погрузки таких отходов в мусоровоз. При этом погрузка ТКО включает в себя уборку мест погрузки ТКО, под которой, согласно пункту 2 Правил № 1156, понимаются действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз. Необходимая валовая выручка регионального оператора, в числе прочего, включает расходы на уборку мест погрузки ТКО (действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз) в соответствии с пунктом 90 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 (далее ‒ Основы ценообразования).

Таким образом, уборка мест погрузки ТКО ‒ действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз, является обязанностью регионального оператора.

В соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона № 89-ФЗ с 1 января 2019 года органы местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов уполномочены на создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

Подпунктом 18 пункта 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию ТКО.

Работы по содержанию мест (площадок) накопления ТКО включают в себя их обслуживание (покраска, ремонт и др.) и санитарную очистку, в том числе подбор (уборка ТКО, находящихся на месте накопления ТКО (контейнерной площадке) или рядом с таким местом (например, когда потребитель не обеспечил складирование ТКО в контейнер) и подметание мусора вокруг контейнеров, и т.д. При этом указанные работы не включают уборку мест погрузки ТКО (действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз), обязанность по осуществлению которой возложена на регионального оператора.

В соответствии с частью 1 статьи 36 ЖК РФ собственникам помещений в МКД принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в МКД.

Согласно части 1 статьи 39 ЖК РФ собственники помещений в МКД несут бремя расходов на содержание общего имущества в МКД. Доля в праве общей собственности на общее имущество в МКД собственника помещения в этом доме пропорциональна размеру общей площади указанного помещения.

Структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в МКД определена частью 2 статьи 154 ЖК РФ и включает в себя, помимо прочего, плату за услуги, работы по управлению МКД, за содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД.

Требования к содержанию общего имущества предусмотрены пунктом 10 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491 (далее ‒ Правила № 491).

В соответствии с пунктом 2 Правил № 491 в состав общего имущества включаются земельный участок, на котором расположен МКД и границы которого определены на основании данных государственного кадастрового учета, с элементами озеленения и благоустройства.

Согласно подпункту «д(2)» пункта 11 Правил № 491, содержание общего имущества включает в себя, в том числе, содержание мест накопления ТКО в соответствии с установленными требованиями. При этом указанные работы не включают уборку мест погрузки ТКО, под которой, согласно пункту 2 Правил № 1156, понимаются действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз.

При этом в соответствии с пунктом 17 Правил № 491, собственники помещений обязаны утвердить на общем собрании перечень услуг и работ, условия их оказания и выполнения, а также размер их финансирования.

Перечень услуг и работ из числа включенных в минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в МКД, периодичность их оказания и выполнения определяются и отражаются в зависимости от выбранного и реализованного способа управления МКД:

1. в решении общего собрания собственников помещений в МКД ‒ в случае, если управление МКД осуществляется непосредственно собственниками помещений в МКД;

2. в договоре управления МКД ‒ в случае, если в установленном порядке выбран способ управления МКД управляющей организацией (пункт 2 Постановления № 290).

В Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в МКД, утвержденный Постановлением № 290, входят работы по организации и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, включая обслуживание и очистку мусоропроводов, мусороприемных камер, контейнерных площадок. Указанные работы не включают уборку мест погрузки ТКО, под которой понимаются действия по подбору оброненных (просыпавшихся и др.) при погрузке ТКО и перемещению их в мусоровоз (пункт 26(1) Минимального перечня услуг).

При этом под «организацией» понимается создание мест (площадок) накопления ТКО в соответствии с установленными требованиями. Указанный термин в подобном толковании используется в пунктах 6.12.6 - 6.12.8 Методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденных приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр.

Таким образом, обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, не входящих в состав общего имущества собственников помещений в МКД, несут органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых расположены такие площадки, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Из комплексного анализа законодательства Российской Федерации следует, что обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, включая обслуживание и очистку мусоропроводов, мусороприемных камер, в том числе по выкату контейнеров из мусороприемных камер до мест накопления ТКО, контейнерных площадок, расположенных на земельных участках, входящих в общедомовое имущество, лежит на собственниках помещений МКД или лицах, осуществляющих управление МКД. При этом плата за организацию и содержание мест накопления ТКО, включая обслуживание и очистку мусоропроводов, мусороприемных камер, в том числе выкат контейнеров из мусороприемных камер до мест накопления ТКО, контейнерных площадок, входит в состав платы за содержание жилого помещения, оплачиваемой собственниками помещения в МКД.

В соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации к обязанностям регионального оператора не относится создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО.

Одновременно Минприроды России сообщает следующее.

Пунктом 3.7.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27.09.2003 № 170, в числе прочих, предусмотрены следующие обязанности организации по обслуживанию жилищного фонда:

‒ установка на обслуживаемых территориях сборников для твердых отходов;

‒ содержание в исправном состоянии контейнеров и мусоросборников для отходов (кроме контейнеров и мусоросборников, находящихся на балансе других организаций) без переполнения и загрязнения территории.

Организация и содержание контейнерной площадки невозможно без наличия на ней контейнера. Контейнер является неотъемлемой частью контейнерной площадки.

Необходимая валовая выручка регионального оператора, в том числе, включает расходы на приобретение контейнеров и бункеров и их содержание в размере не более 1% от необходимой валовой выручки на очередной период регулирования (пункт 90 Основ ценообразования).

Учитывая вышеизложенные требования законодательства Российской Федерации, приобретение контейнеров и бункеров для накопления (складирования) ТКО и их содержанию может осуществляться региональным оператором, но только в пределах, не превышающих 1% необходимой валовой выручки регионального оператора на очередной период регулирования, при учете органом регулирования тарифов соответствующих расходов.

По общему правилу, контейнеры могут приобретаться, в частности, собственниками земельных участков, на которых расположены места (площадки) накопления ТКО, органами местного самоуправления, создавшими места (площадки) накопления ТКО в соответствии с действующим законодательством, лицами, осуществляющими управление МКД, потребителями.

II. Согласно пункту 16 Правил № 1156 в случае обнаружения региональным оператором места складирования ТКО, объем которых превышает 1 куб. метр, на земельном участке, не предназначенном для этих целей и не указанном в соглашении (далее ‒ место несанкционированного размещения ТКО), региональный оператор обязан в течение 5 рабочих дней уведомить собственника земельного участка, орган местного самоуправления (далее ‒ орган МСУ) и орган, осуществляющий государственный экологический надзор, об обнаружении места несанкционированного размещения ТКО; уведомить собственника земельного участка о необходимости ликвидации места несанкционированного размещения ТКО в течение 30 дней.

Согласно части 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации (далее ‒ ЗК РФ) органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Подпунктом 18 пункта 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию ТКО.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ‒ Закон № 7-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального района относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды.

Таким образом, прямая обязанность по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на территории муниципального образования возложена на органы МСУ. Непринятие мер к ликвидации несанкционированной свалки нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду.

Закрепление в пункте 14 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве вопроса местного значения муниципального района участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов предполагает необходимость реализации органами МСУ ряда задач публично-властного характера по налаживанию устойчивой и согласованно функционирующей системы мер, призванных обеспечивать в целях предотвращения загрязнения территорий муниципального района своевременное и бесперебойное оказание услуг по обращению с отходами, а также позволяющих производить их утилизацию и обработку.

Пунктом 7.8 «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» установлено, что собственником отходов является юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, в собственности которых они находятся, которые намерены осуществлять заготовку, переработку отходов и другие работы по обращению с отходами, включая их отчуждение. Если это лицо не установлено, собственником отходов являются органы МСУ, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся (примечание к пункту 7.8 ГОСТ 30772-2001).

Из анализа приведенных правовых норм следует, что федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении.

Таким образом, обязанность по ликвидации несанкционированных свалок ТКО, расположенных на неразграниченных землях, возлагается на органы МСУ.

В случае осуществления ликвидации несанкционированной свалки ТКО силами регионального оператора, согласно пункту 17 Правил № 1156, за региональным оператором остается право обращения в суд с требованием о взыскании понесенных убытков.

По отдельным вопросам компетенции органов местного самоуправления в сфере создания и содержания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов свою позицию обозначил и Комитет Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления[[2]](#footnote-2).

Требования к местам (площадкам) накопления отходов установлены статьей 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ, согласно положениям которой накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации (пункт 1). При этом места (площадки) накопления ТКО должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации, указанным в пункте 1 указанной выше статьи, а также правилам благоустройства муниципальных образований (пункт 3 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ).

Органы местного самоуправления определяют схему размещения мест (площадок) накопления ТКО и осуществляют ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ). Правила обустройства мест (площадок) накопления ТКО и ведения их реестра утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2018 № 1039 (далее ‒ Правила обустройства мест накопления ТКО).

В соответствии с пунктом 3 Правил обустройства мест накопления ТКО места (площадки) накопления ТКО создаются органами местного самоуправления, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах. Органы местного самоуправления создают места (площадки) накопления ТКО путем принятия решения в соответствии с требованиями правил благоустройства такого муниципального образования, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления ТКО.

В случае если в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанность по созданию места (площадки) накопления ТКО лежит на других лицах, такие лица согласовывают создание места (площадки) накопления ТКО с органом местного самоуправления на основании письменной заявки, форма которой устанавливается соответствующим органом местного самоуправления (пункт 4 Правил обустройства мест накопления ТКО).

Реестры мест (площадок) накопления ТКО, создаваемых в муниципальных образованиях, должны содержать данные о местонахождении и схеме размещения площадок, их технических характеристиках (площадь, количество контейнеров и их объем), о собственниках (юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица) и источниках образования отходов, которые складируются на каждой площадке (пункты 15 ‒ 19 Правил обустройства мест накопления ТКО). Реестры должны быть размещены в открытом доступе на официальных сайтах муниципалитетов, а при их отсутствии ‒ на официальном сайте соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (пункт 13 Правил обустройства мест накопления ТКО).

Тем самым, с учетом вышеуказанных правовых норм, создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов относится к полномочиям органов местного самоуправления. Однако из этого общего правила есть исключения, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанность по созданию места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов лежит на других лицах.

В частности, при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) накопления таких отходов в соответствии с установленными федеральными нормами и правилами и иными требованиями в области обращения с отходами (пункт 2 статьи 10 Федерального закона № 89-ФЗ).

Также необходимо учитывать, что надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме должно обеспечивать управление многоквартирным домом (часть 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации). Состав минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, а также порядок их оказания и выполнения утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения». Так, согласно пункту 26(1) работы по организации и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, включая обслуживание и очистку мусоропроводов, мусороприемных камер, контейнерных площадок, включены в указанный минимальный перечень. Тем самым в случае, если собственники определили способ управления многоквартирным домом, то вышеуказанная деятельность осуществляется управляющей организацией (или иной организацией, которая управляет многоквартирным домом) (части 2, 2.3 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Текст письма заимствован из СПС «КонсультантПлюс»: дата обращения 23.06.2020.

Обращаем внимание на то, что в соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, письма федеральных органов исполнительной власти не являются нормативными правовыми актами. В этой связи, следует учитывать, что письма Минприроды России и его структурных подразделений, в которых разъясняются вопросы применения нормативных правовых актов, не содержат правовых норм, не направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, а содержащиеся в них разъяснения не могут рассматриваться в качестве общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера. [↑](#footnote-ref-1)
2. Полный текст вопроса-ответа доступен по адресу http://www.komitet4.km.duma.gov.ru. [↑](#footnote-ref-2)