МИНИСТЕРСТВО
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минприроды России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

ул. Б. Грузинская, д. 4/6, Москва, 125993,
тел. (499) 254-48-00, факс (499) 254-43-10
сайт: www.mnr.gov.ru
e-mail: minprirody@mnr.gov.ru
телетайп 112242 СФЕН

11.10.2013 № 08-25-53/24802

на № _____ от _____

Администрации субъектов
Российской Федерации

(по списку рассылки)

О направлении разъяснений по вопросу регулирования деятельности в области обращения с ТКО

Минприроды России в связи с неоднократным поступлением обращений по вопросам регулирования деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами в пределах имеющихся полномочий полагает возможным разъяснить следующее.

1. Статьей 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) определено, что твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) являются отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

В соответствии со статьей 16 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) к жилым помещениям относятся: жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната. При этом жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Таким образом, к ТКО могут быть отнесены отходы, образованные физическими лицами, исключительно при условии их образования в пределах жилых помещений, а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Согласно статье 24.7 Закона № 89-ФЗ собственники ТКО обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором по обращению с ТКО (далее – региональный оператор), в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места их накопления, оплачивать услуги

регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа.

Формулы для расчета платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах (далее – МКД) и жилых домов, которые определены в приложении № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в МКД и жилых домов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (Правила № 354), применяются в зависимости от принятого на территории субъекта Российской Федерации порядка оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО.

При этом согласно положениям статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ объем и (или) масса ТКО определяются исходя из нормативов накопления ТКО в случаях, установленных Правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505 (Правила № 505).

Согласно пункту 6 Правил № 505 в целях осуществления расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505, согласно которому коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из: нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема; количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО. Положения в части коммерческого учета ТКО применительно к собственникам жилых помещений (жилой дом, квартира) уточняются в Правилах № 354.

Нормативы накопления ТКО устанавливаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления поселений или городских округов (в случае наделения их соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации) в соответствии с Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 269 (далее – Правила определения нормативов), и Методическими рекомендациями по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденными приказом Минстроя России от 28 июля 2016 г. № 524/пр (далее – Методические рекомендации).

В связи с вышеизложенным, отходы, образующиеся в процессе содержания зеленых насаждений (ветки, листва, древесные остатки), не соответствуют определению ТКО, установленному Законом № 89-ФЗ, по основному признаку, так как являются отходами, образованными вне жилых помещений.

Вместе с тем, согласно пункту 3 Правил определения нормативов в целях определения нормативов в составе отходов учитываются также отходы, образующиеся при уборке придомовой территории.

В свою очередь Методическими рекомендациями утвержден рекомендуемый перечень категорий объектов, на которых образуются ТКО.

Таким образом, уличный смет, образующийся при уборке придомовой территории, подлежит учету при определении нормативов ТКО.

В соответствии с ЖК РФ, под придомовой территорией понимается земельный участок, на котором расположен МКД, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер

земельного участка, на котором расположен МКД, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно ГОСТ Р 56195-2014 «Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Услуги содержания придомовой территории, сбор и вывоз бытовых отходов. Общие требования» (утвержден и введен в действие с 1 июля 2015 г. приказом Росстандарта от 27 октября 2014 г. № 1447-ст) в перечень работ по уборке придомовой территории в летний период, в том числе входит надлежащий уход за зелеными насаждениями в соответствии с технологиями ухода и инструкцией по их содержанию, проведение в случае необходимости санитарной или омолаживающей обрезки. При этом вырубка, обрезка и пересадка зеленых насаждений проводятся в соответствии с действующим в муниципальном образовании порядком, на территории которого находится МКД, при наличии порубочного билета. Порубочные остатки (кряжи, ветви), образовавшиеся в результате проведения работ по валке, корчевке и обрезке деревьев и кустарников, вывозятся после окончания работ.

В соответствии с минимальным перечнем услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290 (далее – Постановление № 290), работы по содержанию придомовой территории в теплый период года включают в себя: подметание и уборку придомовой территории, очистку от мусора и промывку урн, установленных возле подъездов, уборку и выкашивание газонов, прочистку ливневой канализации; уборку крыльца и площадки перед входом в подъезд, а также очистку металлической решетки и приямка.

На основании изложенного, растительные отходы, образованные при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, не относятся к ТКО.

Указанные отходы подлежат вывозу в соответствии с договором, заключённым с лицами (организациями), обладающими соответствующей разрешительной документацией по нерегулируемой цене.

Таким образом, региональные операторы в рамках установленного единого тарифа на услугу регионального оператора обеспечивают только обращение с ТКО, которые соответствуют понятийному аппарату Закона № 89-ФЗ, а также учтены в нормативах накопления ТКО.

2. Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 (далее - Правила № 1156), установлено, что крупногабаритные отходы (далее - КГО) это ТКО (мебель, бытовая техника, отходы от текущего ремонта жилых помещений и др.), размер которых не позволяет осуществить их складирование в контейнерах.

В соответствии с Правилами № 1156 потребители (собственник ТКО или уполномоченное им лицо, заключившее или обязанное заключить с региональным оператором договор на оказание услуг по обращению с ТКО), осуществляют складирование ТКО и КГО в местах сбора и накопления ТКО, определенных договором на оказание услуг по обращению с ТКО.

Способы складирования КГО:

1. В бункеры, расположенные на контейнерных площадках;
2. На специальных площадках для складирования КГО.

В связи с тем, что площадки для складирования КГО могут быть расположены не в непосредственной близости от источника их образования, пунктом 12 Правил № 1156 предусматривается, что потребители имеют самостоятельную возможность доставить КГО на площадку для их складирования, определенную договором на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором.

На основании изложенного, КГО образуются у физических лиц и подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

С учетом положений Правил № 1156 в части определения КГО, их складирования, а также Правил определения нормативов в отношении проведения замеров с использованием бункеров (в которые складируются КГО), КГО должны быть учтены в составе ТКО при определении нормативов в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Таким образом, отходы от текущего ремонта жилых помещений классифицируются как КГО и подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

При этом согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации под капитальным ремонтом объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) понимается замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкции на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Таким образом, отходы, образованные при капитальном ремонте жилых помещений (это работы по замене и восстановлению несущих, ограждающих и коммуникационных конструкций, пришедших в негодность в результате эксплуатации), не относятся к ТКО и не входят в зону ответственности регионального оператора.

3. Статьей 1 Закона № 89-ФЗ определено, что ТКО являются отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд.

Таким образом, исходя из указанного определения, отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности физических лиц в процессе отопления частных домовладений и помещений твердым топливом (дрова, уголь) могут быть отнесены к ТКО на основании основного признака, как отходы, образованные внутри жилого помещения, и также подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

Одновременно Минприроды России сообщает, что в соответствии с абзацем вторым пункта 14 Правил № 1156 в контейнерах запрещается складировать, в частности, горящие, раскаленные или горячие отходы, а также иные отходы, которые могут причинить вред жизни и здоровью лиц, осуществляющих погрузку (разгрузку) контейнеров, повредить контейнеры, мусоровозы или нарушить режим работы объектов по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО.

Следовательно, если образованные физическими лицами отходы в результате отопления частных домовладений и помещений твердым топливом (дрова, уголь) в конкретном случае являются горящими, раскаленными или горячими отходами, то их складирование в контейнерах не допускается.

4. Согласно статье 24.6 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 мая 2016 г. № 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 Закона № 89-ФЗ с 1 января 2019 г. 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 от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 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 августа 2006 г. № 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 сентября 2003 г. № 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.

5. 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 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 января 2002 г. № 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 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.

Дополнительно Минприроды России сообщает, 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 г. № 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.

Заместитель Министра природных ресурсов
и экологии Российской Федерации В.Г. Логинов

В.А. Берсин
8 (499) 254-16-86 (вн. 10-51)