

ЗАКЛЮЧЕНИЕ от 25.12.2020 по итогам проведения экспертизы

Постановления Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области»

Отдел экономики и развития предпринимательства финансово-экономического управления Администрации городского округа Электрогорск (далее – уполномоченный орган) в соответствии с Порядком проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов городского округа Электрогорск Московской области, утвержденным Постановлением Главы городского округа Электрогорск Московской области от 27.02.2015 №118, рассмотрел нормативный правовой акт: Постановление Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области» (далее – НПА) в рамках проведения экспертизы с целью выявления в нем положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и сообщает следующее.

В целях экспертизы указанного НПА уполномоченным органом проведены публичные консультации в период с 08.10.2020 г. по 28.10.2020 г.

Информация о проведении экспертизы НПА размещена уполномоченным органом на официальном сайте городского округа Электрогорск Московской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет:

<http://www.elgorsk-adm.ru/ekspertiza-mpa-orv/>

Кроме того, 07.10.2020 г. уполномоченный орган дополнительно уведомил о проведении публичных консультаций в рамках экспертизы Постановления Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области» Восточную межрайонную торгово-промышленную палату Московской области и Московский областной союз промышленников и предпринимателей (Региональное объединение работодателей).

Описание и анализ действующего правового регулирования

Организация стихийных несанкционированных свалок и навалов мусора на сегодняшний день продолжает оставаться одним из самых распространенных видов правонарушений в сфере экологии. И его опасность трудно переоценить. Обычный мусор, который часто принято называть «бытовым», - это не только пластик, металл и стекло, но также и батарейки, ртутные лампы, электроприборы и иная бытовая техника, которые могут нанести большой вред окружающей среде. Ведь такие отходы негативно влияют на все составляющие окружающей среды: атмосферный воздух, поверхностные и подземные, в том числе питьевые, воды и, конечно же, почву. Впоследствии может быть нанесен огромный вред здоровью людей, проживающих поблизости от такой свалки. И даже если весь мусор уже убран, вредные вещества, накопленные за время существования свалки, еще находятся в почве очень долго. Поэтому крайне важно своевременно обнаруживать несанкционированные свалки и навалы мусора и быстро их устранять.

Итак, термином «несанкционированная свалка» называют скопление различного мусора и отходов производства и потребления, возникновение которых связано с их

самовольным (несанкционированным) сбросом (размещением), или, как вариант, с их складированием на площади свыше 50 кв.м, при этом объем мусора должен превышать 30 куб.м.

Навал мусора - скопление мусора и отходов производства и потребления, возникновение которых связано с их самовольным (несанкционированным) сбросом (размещением), или же складированием на территории площадью не более 50 кв.м. и объемом менее 30 куб.м.

Также, Письмом Росприроднадзора от 09.06.2014 №ВК-03-03-36/8833 «О разъяснении норм законодательства в области обращения с отходами и направлении рекомендаций по заполнению форм предоставления информации по Приказу Росприроднадзора №255 от 28.04.2014» определено, что навал мусора – это несанкционированное складирование бытовых и промышленных отходов сроком не более 6 месяцев в местах, не обустроенных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Согласно подпункту 11 пункта 1 статьи 16 Федерального Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования.

В соответствии с пунктом 1 статьи 51 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

В силу подпункта 24 пункта 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится вопрос участия в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

При этом под «организацией» понимается создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО в соответствии с установленными требованиями, определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО.

В целях обеспечения реализации права граждан на безопасную и благоприятную окружающую среду на органы местного самоуправления возложены обязанности по ликвидации несанкционированных свалок и навалов ТКО на неразграниченных землях муниципального образования.

В Московской области большое внимание уделяется борьбе с несанкционированными свалками и навалами мусора. В летнее время она становится особенно активной, поскольку именно в эту пору количество хаотично возникающих гор мусора растет.

Постановлением Правительства Московской области от 17.10.2017 №864/38 утверждена государственная программы Московской области «Формирование современной комфортной городской среды», в рамках которой по мероприятию «Предоставление субсидий из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований Московской области на ликвидацию несанкционированных свалок и навалов мусора» основного мероприятия «Благоустройство общественных территорий муниципальных образований Московской области» подпрограммы I «Комфортная городская среда» в целях создания безопасных и благоприятных условий для проживания граждан на территории Московской области в 2018 году бюджетам муниципальных образований Московской области предоставлялись субсидии из бюджета Московской области в рамках софинансирования расходных обязательств муниципального образования на ликвидацию несанкционированных свалок и навалов мусора.

Правила предоставления такой субсидии из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований Московской, а также критерии отбора муниципальных

образований Московской области для предоставления субсидии и методика ее расчета определена п. 5.8 подраздела 5 раздела X Подпрограмма I «Комфортная городская среда» Постановления Правительства МО от 17.10.2017 №864/38.

В целях организации работы по ликвидации несанкционированных навалов мусора на территории городского округа и реализации указанного выше мероприятия государственной программы Администрацией городского округа Электрогорск был разработан и утвержден Постановлением Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Порядок предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области», предусматривающий предоставление по результатам отбора субсидии юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, ведущим деятельность по сбору, вывозу и утилизации отходов на территории городского округа и осуществивших ликвидацию несанкционированных навалов мусора.

Проектом акта устанавливается:

1. Цель предоставления субсидии и ее целевой характер.
2. Условия и порядок предоставления субсидии, в том числе критерии отбора получателей субсидии.
3. Перечень и вид документов, прилагаемых к Заявке юридическими лицами и(или) индивидуальными предпринимателями, на возмещение затрат, связанных с осуществлением деятельности по ликвидации несанкционированных навалов мусора.
4. Порядок принятия Администрацией городского округа решения о предоставлении (отказе в предоставлении) субсидии на возмещение затрат, связанных с осуществлением деятельности по ликвидации несанкционированных навалов мусора.
5. Порядок определения размера субсидии.
6. Сроки заключения Соглашения о предоставлении субсидии из бюджета городского округа Электрогорск Московской области с определенными по результатам конкурсного отбора Получателями субсидии.
7. Сроки и порядок перечисления субсидии.
8. Требования к осуществлению контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидии и ответственность за их нарушение.

В ходе проведения публичных консультаций в рамках экспертизы Постановления Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области» от Восточной межрайонной торгово-промышленной палаты Московской области поступило предложение об отмене рассматриваемого НПА в связи с утратой его актуальности в связи с реализацией Соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами в Ногинской зоне Регионального оператора, заключенного между Министерством экологии и природопользования Московской области и ООО «Хартия» 28.04.2018 г.

Предложений и замечаний по существу содержания НПА от Московского областного союза промышленников и предпринимателей, представителей бизнес-сообщества городского округа не поступало.

Предложения и замечания уполномоченного органа по итогам проведения экспертизы

Уполномоченным органом при проведении экспертизы Постановления Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области» установлено следующее:

1. В соответствии с «Порядком предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского

округа Электрогорск Московской области» (далее – Порядок) получателями субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, ведущие деятельность по сбору, вывозу и утилизации отходов на территории городского округа Электрогорск Московской области и осуществившие ликвидацию несанкционированных навалов мусора (далее – Получатели субсидии).

Пунктом 7 Порядка определено, что субсидия предоставляется Получателям субсидии по результатам отбора, проводимого Администрацией городского округа. При этом пунктом 10 Порядка к получателям субсидии установлены требования и критерии, которым они должны соответствовать для получения субсидии, одним из которых является «наличие у получателя субсидии договоров на вывоз ТБО, КБМ с физическими лицами, проживающими на территории муниципального образования, юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования, в соответствии с требованиями, установленными Правительством Московской области».

Претендент по получение субсидии, не соответствующий критериям (требованиям) и условиям рассматриваемого в рамках проведения экспертизы НПА, в том числе и вышеуказанного пункта 10 Порядка, получит отказ в предоставлении субсидии по результатам рассмотрения поданного им для получения субсидии пакета документов (пункт 14 Порядка).

2.Статьей 1 Федерального закона от 24.07.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон №89-ФЗ) определено, что твердыми коммунальными отходами (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 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.

С 1 января 2019 года сбором, транспортировкой и утилизацией ТКО занимаются региональные операторы, которые созданы в рамках региональной программы обращения с ТБО (статья 24.6 Закона №89-ФЗ).

Региональный оператор по обращению с ТКО (далее – региональный оператор) - оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Власти субъекта РФ присваивают статус регионального оператора юридическому лицу на конкурсной основе сроком не более чем десять лет. За каждым региональным оператором на территориальной схеме обращения с отходами закреплена собственная зона деятельности, которая не пересекается с зонами других операторов. Другими словами, территорию субъекта РФ поделили на кластеры, с каждым из которых работает отдельная компания.

Согласно статье 24.7 Закона №89-ФЗ собственники ТКО обязаны заключить договор

на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором, 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.

Согласно Территориальной схеме обращения с отходами Московской области в регионе сформирована система обращения с ТКО, которая включает в себя размещение на территории области 7 зон. В соответствии с Распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 20.03.2018 №104-РМ, в ходе конкурсного отбора были выбраны 7 организаций которым присвоен статус региональных операторов сроком на 10 лет.

Так, городской округ Электрогорск Московской области отнесен к Ногинскому кластеру (зоне), где региональным оператором по обращению с ТКО является ООО «Хартия».

Согласно пункту 16 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Правительством РФ от 12.11.2016 №1156 (далее – Правила №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 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.

Собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором.

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

Подпунктом 24 пункта 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию ТКО.

Согласно подпункту 11 пункта 1 статьи 16 Федерального Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования, что также определено пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

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

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 местного самоуправления, 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 местного самоуправления.

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.

3. Таким образом, с учетом вышеизложенного, уполномоченным органом делается вывод о том, что единственная организация, которая может полностью удовлетворить критериям и условиям предоставления субсидии из бюджета городского округа Электрогорск Московской области, установленным Порядком предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области, является ООО «Хартия», так как только эта организация имеет возможность заключать договора на вывоз ТКО с физическими лицами, проживающими на территории городского округа Электрогорск Московской области. Таким образом, проведение отбора при таком положении дел является бессмысленным.

На основании вышеизложенного, уполномоченный орган считает необходимым признать утратившим силу Постановление Главы городского округа Электрогорск Московской области от 18.07.2018 №628 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение затрат, связанных с ликвидацией несанкционированных навалов мусора на территории городского округа Электрогорск Московской области».

Руководитель Уполномоченного органа -
Начальник отдела экономики и развития
предпринимательства ФЭУ Администрации
городского округа

Е.А. Порецкова