



Плата за вывоз мусора: по нормативам или по факту?

В. М. Третьяков

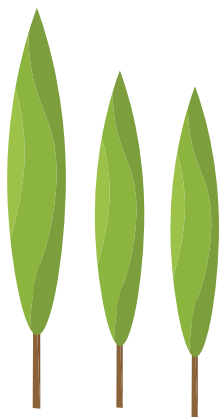
Департамент природных ресурсов
и охраны окружающей среды Томской области

Первый этап реформы в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) породил массу вопросов относительно определения объемов вывозимых отходов. Это обусловлено непониманием некоторых принципов, положенных в основу реформы.

Норматив накопления ТКО $\gg 00$ (Слов) не является индивидуальным показателем образования отходов у конкретного собственника ТКО, а определяется как среднее количество ТКО, образующихся в единицу времени у всех потребителей услуги по обращению с ТКО в зоне деятельности регионального оператора, с учетом их разделения по определенным категориям и объектам.

То есть в течение года всегда есть некоторое количество образателей ТКО в жилых домах, и в то же время ТКО образуются на других объектах – на производстве, в магазинах, кинотеатрах, на стадионах и т. д. В течение календарного года среднегодовой объем отходов, образующихся на объектах каждой категории, достаточно стабилен, несмотря на постоянные перемещения граждан между ними.

Среднегодовой объем ТКО определяется с учетом четырех сезонов (зима, весна, лето, осень) и учитывает все пе-



ремещения людей (работа, дом, дача, отпуск, развлечения и пр.). Это прямо предусмотрено Правилами определения нормативов накопления ТКО, утвержденными постановлением Правительства РФ от 04.04.2016 № 269².

Соответственно среднегодовой объем ТКО, образующийся на объектах всех категорий, учитывает как периодическое и сезонное увеличение, так и аналогичное уменьшение количества отходов (достоверность проведения таких измерений и расчетов уполномоченными органами, а также корректность самой методики – это вопрос отдельного исследования).



Корректность методики определения среднегодового объема ТКО – вопрос отдельного исследования.

Способы учета ТКО

Абсолютное большинство потребителей услуги по обращению с ТКО хотят введения платы за нее по фактическому объему.

К сожалению, они не до конца понимают, что введение платы за вывоз ТКО по фактической массе или фактическому объему принесет гораздо больше проблем и споров: потребуется применение средств измерений непосредственно в местах накопления ТКО (на площадках) и дополнительный контроль со стороны потребителя. Причем приобретение средств измерений, их поверка и прочие эксплуатационные расходы будут включены региональным оператором в тариф.

Определение фактического объема накопленного мусора выглядит достаточно просто в теории, когда есть определенное количество контейнеров, которые всегда полностью заполняются и с определенной периодичностью вывозятся, но в реальной жизни все обстоит не так гладко. На самом деле и ранее, в «дореформенный» период, такой способ учета не применялся.

В настоящее время Правилами коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденными постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505³ (далее – Правила коммерческого учета), установлены два равноправ-

Словарь



Норматив накопления твердых коммунальных отходов – среднее количество твердых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени.

Статья 1 Закона № 89-ФЗ



2

способа учета для расчетов с собственниками ТКО. Оба способа – расчетные, не «по факту».

ных способа учета для расчетов с собственниками ТКО. Причем оба способа – расчетные, не «по факту». Расчет предлагается проводить исходя из:

- ▶ нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;
- ▶ количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах их накопления.

Таким образом, альтернативу учету отходов расчетным способом по нормативам накопления ТКО составляет такой же расчетный способ, но по количеству и объему установленных у потребителей контейнеров, степень заполненности которых может в течение некоторых периодов быть разной. Но именно такой способ удобен в долгосрочном периоде как потребителям, так и исполнителям услуги по обращению с ТКО, так как число и объем контейнеров может легко регулироваться исходя из реальных потребностей. Этот способ учета является наиболее простым и не требует никаких дополнительных затрат.

Подпунктом «б» пункта 5 Правил коммерческого учета предусмотрен способ учета ТКО именно «по факту» – исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения, но только для расчетов с операторами по обращению с ТКО, владеющими на праве собственности или на ином законном основании объектами обработки, обезвреживания и (или) захоронения ТКО ▶ 00(Пробл).

Проблема



В то же время Правилами коммерческого учета не установлен приоритет применения одного из способов учета в каких-то конкретных ситуациях, что и вызывает массу споров между потребителями и региональными операторами.

Применение расчетного способа коммерческого учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО целесообразно при заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО с юридическими лицами и ИП, которыми организованы отдельные места (площадки) накопления ТКО для собственных нужд.

Применение расчетного способа коммерческого учета ТКО исходя из нормативов их накопления, выраженных в количественных показателях объема, целесообразно применять при невозможности определения индивидуального объема образования ТКО у нескольких потребителей услуги по обращению с ТКО при совместном использовании ими мест (площадок) накопления ТКО.

Правда, есть одно исключение – при раздельном накоплении ТКО в целях расчетов по договорам коммерческий учет ТКО осуществляется исключительно исходя из количества и объема установленных контейнеров для накопления ТКО.

Пунктом 2 статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ предусмотрено, что обязательное определение объема и (или) массы ТКО исходя из нормативов накопления ТКО должно осуществляться в случаях, определенных Правительством РФ.

Обязанность по определению размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО исключительно на основании нормативов накопления ТКО установлена пунктами 148 (30), 148 (38) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354⁴, и разделом II (1) приложения 2 к этим правилам.

Иными нормативными правовыми актами обязательное применение нормативов накопления ТКО для расчета платы потребителей за услугу по обращению с ТКО не установлено, т.е. в случае осуществления деятельности субъекта предпринимательства в зданиях, строениях, сооружениях, не относящихся к многоквартирным домам и жилым домам, и без раздельного накопления ТКО способ коммерческого учета ТКО должен выбираться при заключении договора на оказание услуги по обращению с ТКО по соглашению сторон.

К сожалению, ситуация, когда юридическим лицам и ИП региональными операторами безальтернативно навязывается способ коммерческого учета ТКО по утвержденным нормативам накопления, стала широко распространенной практически во всех субъектах Российской



Расчетный способ «по количеству контейнеров» наиболее удобен в долгосрочном периоде как потребителям, так и исполнителям услуги по обращению с ТКО.

В 15 раз

увеличилась плата за вывоз ТКО в отдельных регионах РФ по сравнению с предыдущим годом.

Федерации. Действительно, во многих случаях плата за вывоз ТКО по новым правилам может существенно увеличиться. В средствах массовой информации неоднократно приводились примеры увеличения платы для отдельных объектов в 10–15 раз по сравнению с предыдущим годом.

Позиция региональных операторов по этому вопросу тем не менее соответствует действующему законодательству. Никакой государственный орган не уполномочен директивно устанавливать выбор одного из двух предложенных способов учета ТКО при заключении договора между субъектами предпринимательской деятельности.

В то же время потребители услуги по обращению с ТКО должны иметь возможность защиты своих интересов, и только нормы действующего законодательства в области гражданского права им в этом могут помочь.

Нюансы порядка заключения договора

Рассмотрим ситуацию, когда юридическое лицо обращает ТКО, имеет обособленную площадку для их накопления и хочет при заключении договора с региональным оператором вести учет объема ТКО исходя из количества и объема установленных контейнеров для накопления ТКО. В то же время региональный оператор настаивает на ведении учета исходя из нормативов накопления



ИЗ РАЗДЕЛА I ПРАВИЛ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО

«...4. Обращение с твердыми коммунальными отходами на территории субъекта Российской Федерации обеспечивается региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, и территориальной схемой обращения с отходами [далее – схема обращения с отходами] на основании договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, заключенных с потребителями.

Региональный оператор осуществляет сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

5. Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключается между потребителем и региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места [площадки] их накопления, в порядке, предусмотренном разделом I(1) настоящих Правил».

Что нужно знать, чтобы защитить свои интересы

Порядок заключения договора на обращение с ТКО установлен в разделе I (I) Правил обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156⁵ (далее – Правила обращения с ТКО). Форма типового договора на услугу по обращению с ТКО также утверждена указанным постановлением.

Региональный оператор в течение одного месяца со дня заключения соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО с органом исполнительной власти субъекта РФ (далее – соглашение) извещает потенциальных потребителей о необходимости заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО (далее – договор) всеми доступными способами, в том числе путем размещения соответствующей информации на своем официальном сайте в Интернете, а также в СМИ.

Региональный оператор в течение 10 рабочих дней со дня утверждения в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора на первый год действия соглашения размещает одновременно в печатных СМИ, установленных для официального опубликования правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, и на своем официальном сайте в Интернете адресованное потребителям предложение о заключении договора и текст типового договора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ обязанность по заключению договора с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места их накопления, возлагается на собственников ТКО.

Согласно пункту 1 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ, региональный оператор не вправе отказать в заключении договора собственнику ТКО, если такие отходы образуются и накапливаются в зоне его деятельности.

Другими словами, заключение договора обязательно как для потребителя, так и для исполнителя услуги.

Уточним, что за необоснованный отказ от заключения договора обеим сторонам может грозить административная ответственность, предусмотренная статьей 8.2 КоАП РФ⁶.

СХЕМА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА С УЧЕТОМ ПРОЦЕДУРЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ

Действие	Срок исполнения
1. Подача заявки потребителем	В течение 15 рабочих дней со дня размещения региональным оператором предложения о заключении договора
2. Рассмотрение заявки региональным оператором и направление двух экземпляров проекта договора потребителю	В течение 15 рабочих дней со дня получения заявки потребителя
3. Рассмотрение проекта договора потребителем и направление мотивированного отказа от подписания проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений	В течение 15 рабочих дней со дня поступления двух экземпляров проекта договора
4. Рассмотрение региональным оператором предложений и принятие мер по урегулированию разногласий	В течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного отказа и предложений

ТКО, выраженных в количественных показателях объема > 00(Табл).

Как мы видим, если разногласия сторонами, обязанными заключить договор, добровольно не урегулированы, приоритет во всех случаях остается за региональным оператором.

В то же время в Правилах обращения с ТКО рассмотрены только случаи, когда урегулированию подлежит установление цены на услуги по обращению с ТКО, т.е. установление не суммы, которая подлежит оплате потребителем, определяемой как произведение цены на объем оказанной услуги, а только установление цены услуги, которая практически во всех договорах и так выставляется равной предельному единому тарифу регионального оператора по обращению с ТКО.

Порядок учета объема и (или) массы ТКО определен в разделе V типового договора, в котором должен быть указан согласованный обеими сторонами способ учета объема и (или) массы ТКО. Порядок досудебного урегулирования споров по выбору способа коммерческого учета ТКО в Правилах обращения с ТКО никак не отражен.

Вопросы заключения договоров в обязательном порядке и преддоговорных споров разрешаются в соответствии



В разногласиях по заключению договора приоритет всегда остается за региональным оператором.

со статьями 445, 446 ГК РФ⁷ (часть 1-я), где, в частности, установлено, что разногласия, возникшие при заключении договоров, могут передаваться на рассмотрение суда. При этом разногласия, которые возникли при заключении договора и не были переданы на рассмотрение суда в течение шести месяцев с момента их возникновения, не подлежат урегулированию в судебном порядке.

Соответственно при отклонении протокола разногласий региональным оператором либо при неполучении извещения о результатах его рассмотрения (в течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного отказа и предложений о внесении изменений в договор) потребитель вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда.

Дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с предпринимательской и иной экономической деятельностью, согласно статье 4 Закона № 1-ФКЗ⁸, части 1 статьи 27 АПК РФ⁹ подведомственны Арбитражному суду.

Обратите внимание



- ▶ Договор считается заключенным на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в направленном проекте договора, если по истечении 15 рабочих дней со дня поступления потребителю от регионального оператора проекта договора потребитель не представил подписанный экземпляр либо мотивированный отказ от подписания проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений.
- ▶ Договор считается заключенным на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в направленном проекте договора, если разногласия по проекту договора не урегулированы или региональный оператор не направит проект договора с учетом урегулированных разногласий в срок, предусмотренный пунктом 8(14) Правил обращения с ТКО.
- ▶ Договор считается заключенным на условиях типового договора и вступившим в силу на 16-й рабочий день после размещения региональным оператором предложения о заключении указанного договора на своем официальном сайте в Интернете, если потребитель не направил региональному оператору заявку потребителя и необходимые документы в указанный срок.
- ▶ До дня заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО услуга по обращению с ТКО оказывается региональным оператором в соответствии с условиями типового договора и соглашением и подлежит оплате потребителем в соответствии с условиями типового договора по цене, равной утвержденному в установленном порядке единому тарифу на услугу регионального оператора, с последующим перерасчетом в первый со дня заключения указанного договора расчетный период исходя из цены заключенного договора.



Доказать правоту потребителя могут помочь ранее действовавшие договора на услугу по вывозу ТКО, а также данные учета в области обращения с отходами, который ведется в соответствии с приказом Минприроды России от 01.09.2011 № 721¹⁰, утвержденные проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, сведения об инвентаризации отходов производства и потребления в программе производственного экологического контроля, отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов и иные документы, характеризующие деятельность субъектов предпринимательства в области обращения с отходами.

Вызывает также интерес позиция по этому вопросу ФАС России.

Так, Чувашское управление ФАС России в рамках рассмотрения заявления ЗАО «Эверест» о соответствии проекта договора оказания услуг по обращению с ТКО антимонопольному законодательству установило в действиях регионального оператора ООО «МВК "Экоцентр"» признаки нарушения пункта 6 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции»¹¹. Это выразилось в отсутствии в проекте договора фиксированной цены за предоставляемую услугу, а также в отсутствии указания на возможность выбора способа учета объема и (или) массы ТКО, что предусмотрено типовым договором согласно постановлению Правительства РФ № 1156.

Региональному оператору было выдано предупреждение от 15.10.2018 № 04-05/7464, которое им было обжаловано в судебном порядке.

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии от 26.04.2019 по делу № А79-12913/2018 позиция административного органа была признана обоснованной, а действия регионального оператора по направлению хозяйствующим субъектам проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО с идентичными условиями, не предоставляющими потребителю в числе прочего возможности выбора способа учета объема и (или) массы ТКО, признаны дискриминационными. ■

Выводы

Судебная практика по таким спорам еще только начинает нарабатываться, но, на наш взгляд, потребитель, который имеет обособленные места (площадки) накопления ТКО и ведет в установленном порядке учет ТКО, имеет шансы на решение суда в его пользу.

В случае безальтернативного навязывания региональным оператором способа коммерческого учета ТКО исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема, при котором стоимость услуги по обращению с ТКО существенно увеличивается по сравнению с предыдущим периодом, потребитель также может направить жалобу об ущемлении своих экономических интересов в соответствующее территориальное управление ФАС России.



Документы

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
2. Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» (вместе с Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов).
3. Постановление Правительства РФ от 03.06.2016 № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов».
4. Постановление Правительства РФ 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).
5. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства РФ от 25.08.2008 № 641» (вместе с Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами).
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
7. Гражданский кодекс РФ (часть 1-я) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
8. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».
9. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ.
10. Приказ Минприроды России от 01.09.2011 № 721 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами».
11. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».