



ТРАНСПОРТИРОВАНИЕ ТКО В ОБХОД РЕГОПЕРАТОРА: ВЗЫСКАНИЕ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

В ряде регионов сложилась ситуация, когда твердые коммунальные отходы (ТКО) вывозятся путем заключения договоров с третьими лицами в обход регоператора. Это приводит к недополучению регоператорами тарифной выручки, сокращению инвестиционных и операционных расходов и, как следствие, к риску их банкротства. Кроме того, нарушается установленная схема обращения с ТКО в регионе, а окружающей среде наносится вред в связи с несанкционированным размещением ТКО.

*О. В. Игнатьев, руководитель концессионных и ГЧП проектов
ООО «РУСЭКОГРУПП» (Группа «ВИС»)*

За 2019–2021 гг. успела сформироваться судебная практика по вопросу о взыскании регоператором задолженности с собственников ТКО (потребителей), если услуги по транспортированию ТКО оказывались третьим лицом в обход регоператора. Приведем обобщение судебной практики и дадим ответы на следующие вопросы:

- Может ли регоператор взыскать задолженность с потребителей за период, когда ТКО вывозились сторонней



К сведению

Регоператор может взыскать задолженность с потребителя с даты надлежащего уведомления о необходимости заключения договора с регоператором. Если отдельный согласованный договор не заключен, считается, что действует типовый договор.

транспортирующей организацией, в обход регоператора?

- При каких условиях регоператор может взыскать такую задолженность?
- Может ли потребитель, с которого взыскана такая задолженность, признать договор с транспортирующей организацией недействительным и вернуть уплаченное?

Споры между регоператором и потребителями, осуществляющими вывоз ТКО в обход регоператора, возникают с 2019–2021 гг. Это связано

с переходом к новой системе обращения с ТКО, в которой ответственным за организацию транспортирования ТКО в регионах стал регоператор. С 2019 г. потребитель обязан платить за обращение с ТКО регоператору (или ранее, если между субъектом РФ и регоператором заключено соглашение об обращении с ТКО согласно п. 8 ст. 23 Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»).

Несмотря на появление в законодательстве такой обязанности, практика показывает, что у потребителей сформировалось иное мнение: если отдельный договор с регоператором не заключен, то регоператор не вправе взыскивать плату за обращение с ТКО. Такой подход не соответствует законодательству и в судебной практике не поддерживается.

Все потребители в зоне деятельности регоператора обязаны заключить с ним договор на оказание услуги по обращению с ТКО согласно п. 4 ст. 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Для заключения договора регоператор должен известить потенциальных потребителей о необходимости его заключения, в том числе путем размещения информации на официальном сайте, в СМИ.

Если потребитель не направил регоператору заявку в течение 15 рабочих дней со дня размещения регоператором предложения о заключении договора, договор считается заключенным на условиях типового договора (п. 8 (18) Правил обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156). Форма типового договора утверждена тем же постановлением.

ТАБЛИЦА 1. ПОЗИЦИИ СУДОВ ПО ПРОБЛЕМЕ ВЗЫСКАНИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Аспекты проблемы	Позиция 1	Позиция 2
Природа договора с регоператором	Договор о возмездном оказании услуг	Абонентский договор
Обязанность регоператора доказать фактическое транспортирование ТКО	Обязан	Не обязан
Взыскание задолженности с потребителя за транспортирование ТКО	Возможно при условии доказательства фактического транспортирования ТКО	Возможно вне зависимости от доказательства фактического транспортирования ТКО

Судами отмечается, что оказание регоператором услуг по транспортированию ТКО всем без исключения потребителям предполагается (см., например, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 09.08.2021 по делу № А29-973/2020), а отсутствие договора как единого подписанного сторонами документа не препятствует регоператору оказывать услуги в соответствии с типовым договором. В этой связи на стороне потребителя возникает обязанность по оплате оказанных регоператором услуг на указанных в типовом договоре условиях (см. постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.12.2020 по делу № А17-4240/2019).

Законодательством установлена презумпция заключенности договора между потребителем и регоператором после надлежащего уведомления о необходимости заключения договора: пока не заключен отдельный согласованный договор*, действует типовая договор. Это означает, что потребитель обязан платить регоператору за обращение с ТКО с даты, когда считается, что договор заключен. Регоператор может взыскать задолженность с потребителя за период после надлежащего уведомления о необходимости заключения договора.

Относительно взыскания с потребителя задолженности за период, в который услуги по транспортированию ТКО оказывались ему третьим лицом в обход регоператора, и обязанности регоператора доказать фактическое оказание услуг в судебной практике сформировались две позиции, представленные в **таблице 1 ▶ стр. 35**.

Позиция 1. Договор с регоператором является договором возмездного оказания услуг. Регоператор может взыскать задолженность с потребителя, но должен доказать фактическое оказание услуг по транспортированию ТКО.

В рамках данной позиции суды применяют к договору с регоператором правила Гражданского кодекса РФ о договоре возмездного оказания услуг, согласно которым оплате подлежат фактически оказанные услуги. В качестве доказательств суды исследуют подписанные регоператором акты оказанных услуг, выписки из маршрутного журнала мусоровоза (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.12.2020 по делу № А17-4240/2019), путевые листы (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2021 по делу № А11-4197/2020), данные системы ГЛОНАСС, доказательства

* Обязанность по заключению договора с регоператором отсутствует у потребителя только в случае, если у него имеется в собственности или на ином законном основании объект размещения отходов, расположенный в границах земельного участка, на территории которого образуются такие ТКО, или на смежном земельном участке по отношению к земельному участку, на территории которого образуются такие ТКО (п. 6 ст. 24.7 закона № 89-ФЗ, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.06.2021 № Ф09-2449/21).



Проблема

Существует позиция судов о том, что транспортирование ТКО третьими лицами не нарушает региональную схему потоков ТКО.

вывоза ТКО с ближайшей от потребителя контейнерной площадки.

Отдельным аргументом судов для отказа регоператору во взыскании задолженности является оказание услуг потребителю по транспортированию ТКО третьим лицом, поскольку это доказывает неоказание услуг регоператором в соответствующий период*. В данном случае транспортирование ТКО третьим лицом в обход регоператора не рассматривается судами как нарушение существующей в регионе схемы потоков, что, по нашему мнению, противоречит законодательству и логике реформы в сфере обращения с ТКО.

Позиция 2. Договор с регоператором является абонентским договором. Регоператор может взыскать задолженность с потребителя вне зависимости от того, требовал ли тот исполнения, в том числе если потребитель заключил договор на транспортирование ТКО с третьим лицом.

Вторая позиция судов, которая была высказана в ряде судебных решений, сводится к отнесению договора между регоператором и потребителем к модели абонентского договора (ст. 429.4 Гражданского кодекса РФ). Модель абонентского договора предполагает плату не за фактическое оказание услуг, а за предоставление возможности в любой момент в течение определенного периода воспользоваться согласованными услугами. Суды отмечают, что отсутствие доказательств фактического оказания

услуг регоператором не является препятствием к удовлетворению иска о взыскании абонентской платы, если потребитель в этот период не требовал исполнения или заключил договор на транспортирование ТКО с третьим лицом**.

В указанных решениях суд, в частности, сделал следующие выводы:

- целью изменения регулирования порядка обращения с ТКО было создание экономических стимулов для прекращения загрязнения окружающей среды путем безальтернативного размещения отходов лишь на специализированных объектах и осуществления деятельности по обращению с ТКО регоператорами;
- если до проведения реформы исполнитель услуги по вывозу ТКО получал плату за услугу от потребителя и далее должен был дополнительно оплачивать услуги держателя мусорного полигона по размещению отходов (что при недобросовестности транспортировщика ТКО приводило к фактическому вывозу отходов на несанкционированные свалки), то **после принятия реформы потребитель платит за услуги по обращению с ТКО напрямую регоператору, оплачивающему услуги транспортировщиков ТКО, которым, в свою очередь, выгодно увеличить объем отходов, привозимых на полигон, а не уменьшать его;**
- устанавливаемый регоператору тариф рассчитывается на основе долгосрочных параметров регулирования и необходимой валовой выручки (НВВ) и должен компенсировать экономически обоснованные расходы регоператора на реализацию производственных и инвестиционных программ, разрабатываемых на основании терсхемы;
- тарифное решение государственного органа в сфере обращения с ТКО представляет собой **план экономической деятельности в сфере обра-**



щения с ТКО всех вовлеченных в нее субъектов региона. Оно принимается исходя из данных обо всех источниках образования ТКО на территории субъекта Российской Федерации;

- от наполнения НВВ регоператора (равномерно распределенной тарифным органом на всех потребителей региона) **зависит выполнение им производственных и инвестиционных программ,** то есть строительство, реконструкция объектов накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО. Поэтому **неоплата потребителем услуг регоператора ведет к срыву достижения целей реформы регулирования обращения с ТКО;**
- заключение конкретного договора на оказание услуг по обращению с ТКО с регоператором происходит по заявке (инициативе) потребителя, и если таковая не направлена, то договор считается заключенным на условиях типового договора;

* См., например, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.11.2019 по делу № А82-26809/2018, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.08.2020 по делу № А75-4038/2019, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 02.07.2021 по делу № А45-33664/2020.

** См. постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.08.2021 по делу № А03-12815/2020, от 18.03.2021 по делу № А70-20389/2019, от 13.07.2021 № Ф04-2291/2021 по делу № А45-19828/2020, от 19.07.2021 № Ф04-2396/2021 по делу № А70-20917/2019, от 10.08.2021 по делу № А03-12815/2020.



- правоотношение по возмездному оказанию услуг регоператором потребителю построено законодателем по модели абонентского договора. Модель абонентского договора предполагает, что абонент обязан вносить платежи или предоставлять иное исполнение по абонентскому договору независимо от того, было ли затребовано им соответствующее исполнение от исполнителя, если иное не предусмотрено законом или договором (исполнение по требованию);
- отличительной особенностью абонентского договора является то, что заказчиком осуществляется плата не за фактическое оказание услуг, а **за предоставление ему возможности в любой момент в течение определенного периода воспользоваться согласованными услугами**. Условие об обязанности абонента вносить платежи независимо от того, было ли затребовано им соответствующее исполнение от исполнителя, является существенным условием абонентского договора;
- **отсутствие доказательств фактического оказания услуг регоператором не является препятствием к удовлетворению иска о взыскании абонентской платы, если потре-**

битель в этот период не требовал исполнения. Равным образом невозможен возврат уплаченной абонентской платы в случае невостребования исполнения в соответствующий период, так как данная плата вносится не за услуги непосредственно, а **за право их затребовать в необходимом абоненту объеме** (п. 2 ст. 429.4 Гражданского кодекса РФ, п. 33 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора»);

- инициатива вступления в обязательство по обращению с ТКО, а также его исполнения должна исходить от потребителя. Именно потребитель инициирует заезд машины регоператора на свою площадку. **Если такая инициатива не проявлена, то это, во-первых, не освобождает потребителя от внесения абонентской платы регоператору, во-вторых, не свидетельствует о неоказании услуг регоператором, напротив, может говорить о неконтролируемом вывозе потребителем своих ТКО на общедоступные площадки (в контейне-**

ры) иных лиц, откуда ТКО попадают к регоператору иным путем;

- с учетом установленной абонентской обязанности по оплате услуг регоператора **не является основанием для освобождения потребителя от этой обязанности и факт заключения им договора на оказание услуг по обращению с ТКО (одной или нескольких) с лицом, не являющимся регоператором, а также факт исполнения таким лицом обязанностей по указанному договору;**
- осуществляя самостоятельный вывоз ТКО на полигон регоператора, тем самым уклоняясь от уплаты установленного тарифа по обращению с ТКО, потребитель **не только нарушает императивно установленную законом схему обращения с ТКО, но и уклоняется от внесения своей доли в НВВ регоператора, то есть от участия в финансировании инвестиционных программ, направленных на защиту окружающей среды, и от внесения включенной в тариф регоператора платы за вред, причиненный отходами окружающей среде;**
- последний вывод не должен касаться случаев явного уклонения регоператора от оказания услуг, испрашиваемых абонентом, некачественного оказания таких услуг регоператором, а также доказанного неосуществления деятельности субъектом гражданского оборота (опровержение презумпции продуцирования ТКО).

Таким образом, вторая позиция судов сводится к тому, что при заключении потребителем договора на транспортирование ТКО с третьим лицом потребитель нарушает установленную в регионе схему обращения с ТКО и уклоняется от внесения своей доли в НВВ регоператора, что приводит к срыву реформы в сфере обращения с ТКО.

Потребитель должен оплачивать услуги регоператора вне зависимости от заключения договора на транспортирование ТКО с третьим лицом. Исполнение такого договора не снимает с потребителя обязанности оплатить услуги регоператора (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.06.2020 по делу № А27-29148/2018).

ТАБЛИЦА 2. УСЛОВИЯ ВЗЫСКАНИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ С ПОТРЕБИТЕЛЯ

Условие	Комментарии
Надлежащее извещение потребителя	Регоператор надлежащим образом известил потребителя о необходимости заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО*
Отсутствие инициативы потребителя по заключению договора	Потребитель не проявил инициативу по заключению договора с регоператором (услуга регоператора оказывается на основании типового договора)
Неконтролируемый вывоз ТКО потребителем	Потребитель осуществляет неконтролируемый вывоз ТКО, в том числе путем заключения договоров на транспортирование ТКО с третьими лицами
Добросовестность регоператора	Регоператор не уклоняется от оказания услуг по обращению с ТКО

* Имеется судебная практика, в которой суд отказал во взыскании задолженности с потребителя в связи с тем, что регоператор не доказал, что обращался с предложением заключить договор на обращение с ТКО к потребителю (см. постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.12.2019 № Ф01-7429/2019 по делу № А17-10149/2018).

Потребитель должен проявить инициативу вступления в договор с регоператором, однако если инициатива не проявлена, это не освобождает его от внесения платы за обращение с ТКО и не свидетельствует о некачественности услуг регоператором, а говорит о неконтролируемом вывозе ТКО на общедоступные площадки накопления.

Договор на транспортирование ТКО, заключенный в обход регоператора, может быть признан недействительным, а с транспортирующей организации можно взыскать уплаченное ранее по договору. Условия перечислены в **таблице 2 ▶ стр. 38**. Схема взыскания задолженности с потребителя и возврата потребителю уплаченного по договору, заключенному в обход регоператора, показана на **рисунке**.

РИСУНОК ПРИВЕДЕН НА САЙТЕ ЖУРНАЛА.

Суды делают вывод, что потребитель не может иметь договорные отношения на транспортирование ТКО со сторонней организацией, не имею-

щей статуса регоператора. Поскольку услуги по обращению с ТКО может оказывать только регоператор и только ему можно платить за транспортирование ТКО, договор на транспортирование ТКО, заключенный в обход регоператора, является недействительной (ничтожной) сделкой (Решение Арбитражного суда Пензенской области от 29.06.2020 по делу № А49-2562/2020).

Сделка является ничтожной, если нарушает требования закона или иного правового акта и при этом посягает на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц. К публичным интересам, в частности, относится обеспечение охраны окружающей природной среды (пп. 74, 75 постановления Пленума Верховного суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

В одном из подобных дел суд отметил, что заключение договоров на оказание услуг по транспортированию ТКО в обход регоператора является незаконным, посягает на публичные интересы, связанные с обеспечением конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, противоречит Конституции России и федеральному законодательству. Обязанность заключить договор с регоператором включает в себя запрет на оказание услуг по обращению с ТКО третьими лицами, предметом договора является весь накапливаемый объем ТКО. Никакое иное лицо, кроме регоператора, не может оказывать услугу по обращению с ТКО (Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 28.07.2021 по делу № А71-403/2021).

Таким образом, договор на оказание услуг по транспортированию ТКО, заключенный в обход регоператора, может быть признан ничтожным по иску с его стороны или иного лица в предусмотренных законом случаях. В частности, субъектами обращения в суд по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования



являются физические и юридические лица, прокурор, федеральные и региональные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять экологический надзор, органы местного самоуправления, общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды (п. 31 постановления Пленума Верховного суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Суды отмечают, что в случае оплаты потребителем одной и той же услуги по обращению с ТКО регоператору и транспортирующей организации, договор с которой признан ничтожным как заключенный в обход регоператора, на стороне транспортирующей организации образуется неосновательное обогащение, которое подлежит взысканию в пользу потребителя. Например, в Решении Арбитражного суда Пензенской об-

ласти от 29.06.2020 по делу № А49-2562/2020 сказано: «В связи с этим на стороне ответчика имеется неосновательное обогащение за счет истца в указанной сумме. За одну и ту же услугу по обращению с ТКО истец правомерно осуществил оплату регоператору, но также еще оплатил эту услугу ООО «Комбинат по очистке «Новая волна»».

ВЫВОДЫ

Несмотря на наличие позиции судов, поддерживающей возможность заключения договоров на транспортирование ТКО в обход регоператора, мы видим тенденцию к признанию таких договоров недействительными и поддержке судами регоператоров в спорах о взыскании задолженности с потребителей, осуществлявших вывоз ТКО в обход регоператора.

Вторая позиция судов соответствует логике законодательства и реформы, в рамках которых было установлено, что за обращение с ТКО надо

платить только регоператору, оплачивающему услуги привлеченных операторов по транспортированию ТКО. В свою очередь, в тарифе регоператора учитываются расходы на транспортирование ТКО, которые равномерно ложатся на всех потребителей в регионе, поэтому отказ во взыскании задолженности за транспортирование ТКО приводит к недополучению тарифной выручки регоператором. Следствием этого может стать сокращение инвестиционных и операционных расходов, снижение темпов новой инфраструктуры в сфере обращения с ТКО в регионе, потенциальное банкротство регоператора.

Мы также видим практику, направленную на защиту интересов потребителя, дважды уплатившего – транспортирующей организации и регоператору. Потребитель может признать договор на транспортирование ТКО со сторонней организацией недействительным и взыскать уплаченное ранее как необоснованное обогащение. ♻️



ООО ТПК «НТЦ»

603044, Нижний Новгород,
проспект Героев, д. 49
+7 (831) 423-31-20
+7 (920) 077-00-95
office@ntc-tbo.ru
www.ntc-tbo.ru



BOMAG
FAYAT GROUP

Техника и оборудование для переработки ТКО, КГО

- мусороуплотнители/компакторы
- шредеры
- грохоты
- дробилки для железобетона
- технология компостирования с ГЭЭ под ключ



Doppstadt