

ДОГОВОР С РЕГОПЕРАТОРОМ ДЛЯ УДАЛЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

В данной статье мы обсудим проблемы взаимодействия хозяйствующих субъектов – эксплуатирующих объекты, расположенные вдали от населенных пунктов, – с регоператорами по обращению с ТКО.

*С. М. Локтюшов, ведущий юрист
ООО «Центр правового обеспечения природопользования»*

Наконец-то начатая еще в 2016 г. реформа обращения с ТКО подходит к своему завершению, и практически во всех субъектах РФ выбраны регоператоры. Как следствие, сегодня происходит формирование правоприменительной практики по заключению договоров между образователями ТКО и регоператорами. И правоприменительная практика вскрыла одну из проблем данной реформы, а именно – в терсхемах совершенно не были учтены объекты, расположенные вдали от населенных пунктов.

В результате многие предприятия, осуществляющие хозяйственную деятельность в Арктике, Якутии, на Дальнем Востоке, Ямале и других удаленных от городов территориях, оказались на обочине реформы. Так как условия, исключающие необходимость заключения договора с регоператором, были нивелированы, многие хозяйствующие субъекты обратились к регоператорам за заключением договора на обращение с ТКО, но получили отказы – по причине того, что терсхема не предусматривает потоков от данных объектов.

Далее рассмотрим, насколько это правомерно и как такое могло произойти. А главное – ознакомимся со способами разрешения данной ситуации.

КОГДА ВОЗНИКАЕТ ОБЯЗАННОСТЬ ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ ДОГОВОРА С РЕГОПЕРАТОРОМ?

Одной из причин, по которой проблема заключения договора по обращению с ТКО в отношении удаленных объектов не стояла так остро, являлось отсутствие необходимости заключения договора, так как появление данной необходимости законодательством ставилось в зависимость от определенных условий, которые не выполнены в ряде субъектов до сих пор.



Важно

В терсхемах не учтены объекты, расположенные далеко от населенных пунктов.

Так, п. 4 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ **за собственниками ТКО закрепляется обязанность по заключению договора** на оказание услуг по обращению с ТКО с регоператором, в зоне деятельности которого эти отходы образуются и находятся места их накопления.

Суть договора с регоператором (в частности, на оказание услуг по обращению с ТКО) раскрывается в п. 2 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ:

- регоператор обязуется принимать ТКО в объеме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение;
- собственник ТКО обязуется оплачивать услуги регоператора по цене, определенной **в пределах единого тарифа** на услугу регоператора.

Отдельно стоит отметить, что договоры, заключенные собственниками ТКО на сбор и вывоз ТКО, действуют до заключения соответствующего договора с регоператором*.

При этом п. 4 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (далее – Правила), устанавливается обязанность регоператора осуществлять обращение с ТКО в соответствии **с терсхемой**.

Кроме того, Правилами устанавливается порядок заключения договора с регоператором. В частности, в соответствии с п. 8.17 регоператор размещает предложение о заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО в течение 10 рабочих дней со дня утверждения в установленном порядке **единого тарифа на услугу регоператора**.

Таким образом, **собственник ТКО обязан заключить договор с регоператором ТКО в случае, если в субъекте РФ:**

- выбран регоператор и между органом исполнительной власти субъекта РФ и регоператором заключено соглашение;



К сведению

Самостоятельное обращение с ТКО (без заключения договора с регоператором) при наличии всех условий, необходимых для осуществления деятельности по обращению с указанными отходами регоператором, может являться основанием для привлечения к ответственности, предусмотренной **ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ**.

- утверждена терсхема;
- утвержден единый тариф на услугу по обращению с ТКО.

Лишь с момента, когда выполнены **все три** указанных условия, у оператора ТКО возникает обязанность заключения договора с регоператором.

ПРАВОМЕРНОСТЬ ОТКАЗА РЕГОПЕРАТОРА И ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ТАКОЙ СИТУАЦИИ

По данным портала Investinfra, по состоянию на 01 января 2020 г. 76 субъектов РФ полностью перешли на новую систему обращения с ТКО. В результате практически на всей территории России выполнены все условия, предшествующие заключению договора с регоператором.

В целях соблюдения требований Закона № 89-ФЗ, а также во избежание нарушения законодательства и привлечения к административной ответственности многие хозяйствующие субъекты – как добросовестные природопользователи – обратились к выбранным на территории субъектов РФ регоператорам (с заявкой на заключение договора по обращению с ТКО) и **получили отказы** в отношении удаленных от населенных пунктов объектов.

Регоператоры, отказывая в заключении договора, ссылаются на **п. 10 ст. 24.6 Закона № 89-ФЗ**, в соответствии с которым операторы по обращению с ТКО, регоператоры обязаны **соблюдать схему потоков ТКО**, предусмотренную терсхемой субъекта РФ,

на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность.

Остановимся подробнее на терминах «терсхема», «зона деятельности регоператора», «схема потоков ТКО».

Терсхема

Начнем с терсхемы, под которой в соответствии с п. 2 Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию таких схем (утв. постановлением Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130) (далее – Постановление № 1130) понимаются текстовые, табличные и графические описания (карты, схемы, чертежи, планы и иные материалы) системы организации и осуществления на территории субъекта РФ деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению образующихся на территории субъекта РФ и (или) поступающих из других субъектов РФ отходов.

При этом, согласно п. 3 ст. 13.3 Закона № 89-ФЗ, терсхема должна включать в себя, в том числе:

- данные о нахождении источников образования отходов на территории субъекта РФ и мест накопления отходов на территории субъекта РФ;
- схему потоков отходов;
- сведения о зонах деятельности регоператора.

* В соответствии с п. 6 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».

Таким образом, **терсхема – основной документ, регулирующий обращение с ТКО на территории конкретного субъекта РФ**, в том числе определяющий и схему потоков отходов, и зону деятельности регоператора.

Зона деятельности

Особое внимание следует уделить термину «зона деятельности регоператора», так как, согласно п. 5 Правил, **регоператор обязан заключить договор** на оказание услуг по обращению с ТКО **с любым образователем ТКО**, при условии образования отходов и нахождения мест (площадок) их накопления **в зоне деятельности** данного регоператора.

Необходимо отметить, что в силу пп. 4, 9 ст. 24.6 Закона № 89-ФЗ зона деятельности регоператора представляет собой территорию или часть территории субъекта РФ, на которой регоператор осуществляет деятельность на основании соглашения, заключаемого с органом исполнительной власти субъекта РФ.

При этом зоны деятельности регоператоров должны охватывать всю территорию субъекта РФ и не должны пересекаться.

Таким образом, **зона деятельности регоператора определяется терсхемой и должна охватывать всю территорию субъекта РФ**.

В силу п. 1 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ регоператор не вправе отказать в заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО собственнику ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности.

Схема потоков

В соответствии с п. 2 Постановления № 1130 под схемой потоков отходов понимается графическое отображение движения отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов; включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов.

Таким образом, **схема потоков ТКО отображает движение отходов на протяжении всего их жизненного цикла**.

При этом, как указано выше, регоператор обязан соблюдать схему потоков отходов.

В результате реализации реформы должна была сложиться идеальная модель, согласно которой терсхемой определяется зона деятельности регоператора, которая охватывает всю территорию субъекта и соответственно **каждого** образователя отходов, а схемой потоков отходов определяется движение **всех** образуемых в субъекте отходов – от момента их образования до утилизации, обезвреживания, захоронения, исключая образование свалок.

Но при составлении терсхем была допущена «ошибка», а именно – в отношении удаленных объектов не были заведены потоки отходов.

РОЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ

Получается, что в сложившейся ситуации виноваты законодательные органы субъектов РФ, которые утверждали терсхемы?

На самом деле проблема еще глубже, а именно – в нормативной правовой базе. Законодатель банально не учел размеры нашей страны. «Мусорная реформа» до недавнего времени курировалась Минстроем России, в задачи которого входило, прежде всего, решение проблем ЖКХ и удаления отходов из населенных пунктов. В итоге про объекты, которые находятся вдали от населенных пунктов, лишены дорог, имеют летнее речное или морское сообщение, а зимой и вовсе только авиасообщение, просто «забыли».

Конечно, никто не мог забыть целые вахтовые поселки (исходя из экономических соображений). В соответствии с п. 3 ст. 24.9 Закона № 89-ФЗ для регоператоров устанавливается **единый тариф**. Данный тариф применяется при расчетах размера платы за услуги регоператора при вывозе отходов как с месторождения, так и из города и **действует на территории всей зоны его ответственности**.

В соответствии с положениями, предусмотренными пп. 85–87 Методических указаний по расчету

Когда составлялись терсхемы, хозяйствующим субъектам были направлены просьбы предоставить сведения о местах (площадках) накопления ТКО. И хозяйствующие субъекты указанные сведения направили. Однако в терсхемах эти площадки учтены не были.

В результате регоператор оказался между молотом и наковальней: с одной стороны, при отказе от заключения договора на обращение с ТКО в отношении удаленных объектов он будет вынужден нарушать **п. 1 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ**, а с другой – при заключении договора не будет соблюдать схему потоков и ему придется нарушать **п. 10 ст. 24.6 Закона № 89-ФЗ**. Ни один регоператор не хочет брать на себя «груз» в виде обязательств, которые он не сможет исполнить, и принимает решение об отказе в заключении договора с образователем отходов.

Итак, мы имеем две стороны «конфликта»: первая – Росприроднадзор с требованием о заключении договора на обращение с ТКО и ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ, а вторая – регоператор, отказывающийся данный договор заключать.

Таким образом, **проблема не в хозяйствующих субъектах и не в регоператорах, а в терсхемах**.



регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (утв. приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16) в размер единого тарифа заложены собственные расходы регоператора, которые включают в себя **расходы на транспортирование ТКО.**

Таким образом, **затраты на транспортирование ТКО с месторождения или иного удаленного объекта лягут в состав тарифа на всех образований отходов, находящихся в зоне деятельности одного регоператора, в том числе и на физических лиц,** что соответственно многократно увеличит стоимость вывоза ТКО.

Рост тарифов затруднит собираемость платы и поставит на грань банкротства многих регоператоров.

В частности, специалисты публично-правовой компании «Российский экологический оператор» (РЭО) в конце 2019 г. ожидали банкротства 21 регоператора по обращению с ТКО [1]. В феврале этого года РЭО отчиталась о том, что удалось сократить количество регоператоров, находящихся «на грани банкротства», с 21 до 11. При этом оценка риска банкротства таких компаний происходит, в том числе, по уровню собираемости платежей за вывоз отходов [2].

Роль собираемости платы в реализации реформы стала наглядно видна в период пандемии, как заявил председатель комитета Госдумы по экологии и охране окружающей среды Владимир Бурматов: «Платежи за обращение с твердыми коммунальными отходами существенно упали

из-за падения покупательской способности граждан. В результате упало качество работы региональных операторов, многие территории столкнулись с тем, что отходы просто перестали вывозить» [3].

Несложно представить, что будет, если в тариф включают морские и авиaperевозки отходов, а также что произойдет в случае роста единого тарифа.

Но не стоит снимать ответственность с законодательных органов субъектов РФ, так как в силу ст. 104 Конституции РФ именно они обладают правом законодательной инициативы, другими словами – могут вынести законопроект на обсуждение Госдумы, то есть имеют рабочий инструмент по решению сложившейся ситуации.

Однако вместо того, чтобы решать проблему и предусмотреть для удаленных объектов отдельное правовое регулирование, они предпочли сделать вид, что этих объектов просто не существует. В итоге все решения были отданы на откуп регоператорам и образователям отходов.

Ярким примером дистанцирования от проблемы является ситуация с определением нормативов накопления ТКО для расчета объема и (или) массы ТКО. Так, во многих субъектах РФ нормативы накопления были дифференцированы в отношении различных категорий потребителей услуги. При этом нормативы накопления для промышленных предприятий, которым свойственны огромные площади и малое количество персонала, практически нигде не были определены**. В результате хозяйствующим субъектам приходится «притягивать» иные категории (такие как «Административные здания», которые все же предполагают офисный тип работы и наличие посетителей).

Во второй части статьи будут рассмотрены способы решения данной ситуации, сгруппированные следующим образом: изменение законодательства; энергетическая утилизация; глубокая сортировка.

Продолжение следует

** Примеры: распоряжения Министерства экологии и природопользования Московской области от 01.08.2018 № 424-ПМ, Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 14.04.2017 № 30-р, приказ Управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами от 29.04.2020 № 2.



Литература

1. В РЭО подсчитали, сколько «мусорных» операторов могут стать банкротами // РИА Новости. – URL: <https://realty.ria.ru/20191025/1560232915.html> (дата обращения: 15.07.2020).
2. Мусорные операторы в 11 регионах оказались на грани банкротства // РосБизнесКонсалтинг. – URL: <https://www.rbc.ru/business/25/02/20/5e5001b79a7947f8c6460066> (дата обращения: 15.07.2020).
3. Владимир Бурматов предупредил о приближающемся банкротстве операторов по обращению с ТКО // Фракция «Единая Россия» в Государственной думе. – URL: <http://www.er-duma.ru/news/vladimir-burmatov-predupredil-o-priblizhayushchemsya-bankrotstve-operatorov-po-obrashcheniyu-s-tko/> (дата обращения: 15.07.2020).