

УДК 338.465
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-68-73>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Определение условий учета твердых коммунальных отходов (антимонопольный обзор)

**Розенталь А.Н.*,
Идиатуллин Р.Н.,
Насретдинова Д.З.,**
Управление Федеральной
антимонопольной службы
по Республике Татарстан,
420011, Россия, Республика
Татарстан, г. Казань, ул.
Московская, д. 55

Аннотация

Статья посвящена анализу ряда проблемных аспектов, возникающих при определении условий коммерческого учета твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) в договорных отношениях между региональными операторами и потребителями, через призму конкурентного законодательства. В частности, на основании практики антимонопольных органов рассмотрены возникающие у потребителей (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) препятствия для самостоятельного определения договорных условий и предложены способы их преодоления путем внесения изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: антимонопольное право; твердые коммунальные отходы; коммерческий учет; региональный оператор.

Для цитирования: Розенталь А.Н., Идиатуллин Р.Н., Насретдинова Д.З. Определение условий учета твердых коммунальных отходов (антимонопольный обзор) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 4 (36). С. 68—73, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-68-73>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Determination of Accounting Conditions for Municipal Solid Waste (Antimonopoly Aspect)

Andrey N. Rozental*,
Rodion N. Idiatullin,
Dina Z. Nasretdinova,

Department of the Federal
Antimonopoly Service for
the Republic of Tatarstan,
Moskovskaya str., 55,
Kazan, Republic of Tatarstan,
420011, Russia

Abstract

The article is devoted to the analysis of a number of problematic aspects that arise when determining the conditions for commercial accounting of municipal solid waste (hereinafter referred to as MSW) in contractual relations between regional operators and consumers, through the prism of competition legislation. In particular, based on the practice of antimonopoly authorities, the obstacles that arise for consumers (legal entities and individual entrepreneurs) to independently determine contractual terms are considered and ways to overcome them by amending the current legislation are proposed.

Keywords: antimonopoly law; solid municipal waste; commercial accounting; regional operator.

For citation: Rozental A.N., Idiatullin R.N., Nasretdinova D.Z. Determination of accounting conditions for municipal solid waste (antimonopoly aspect) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(4(36)):68-73, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-68-73>

The authors declare no conflict of interest.

С 2019 г. услуга по обращению с ТКО становится коммунальной (как отопление, водоснабжение, электроснабжение), в связи с чем на нее распространяются все требования, применяемые к коммунальным услугам.

Однако, в отличие от иных коммунальных услуг, учет объема коммунальной услуги по обращению с ТКО на сегодняшний день невозможно вести посредством технических средств, предназначенных для измерений.

Нормативное правовое регулирование предусматривает два способа учета коммунальной услуги по обращению с ТКО: исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема, либо исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Оба способа учета коммунальной услуги являются расчетными, и объем оказываемых услуг подлежит определению на стадии заключения договора.

Следует отметить, что нормативный способ определения объема отходов зачастую не коррелирует с размером фактически образуемых отходов.

Сравнительный анализ действовавших в 2021 г. нормативов накопления ТКО по Приволжскому федеральному округу показал значительную градацию показателей.

Например, нормативы накопления ТКО для административных, офисных объектов в Чувашской Республике и Ульяновской области отличаются более чем в 23 раза, нормативы накопления ТКО для промтоварных магазинов Нижегородской области меньше в 24 раза, чем нормативы Саратовской области.

Использование нормативного способа учета ТКО снижает мотивацию потребителей к бережному потреблению и к безотходному производству, что является серьезным

недостатком и затрудняет достижение таких целей реформы сферы обращения с ТКО, как снижение уровня загрязнения окружающей среды и увеличение доли отходов, вовлекаемых в технологический цикл для развития производства материальных ресурсов из вторичного сырья.

В этой связи видится приоритетным создание условий для возможности потребителям вести учет исходя из фактически образуемого объема отходов.

В рамках подготовки к написанию этой статьи было опрошено 59 региональных операторов, действующих на территории 30 субъектов Российской Федерации. Из общего количества опрошенных только 25 хозяйствующих субъектов отметили, что в отдельных случаях при определении размера платы за обращение с ТКО исходят от фактически вывезенного объема отходов. При этом доля договоров с таким условием учета отходов из общего количества составляет чуть более 1,5%.

Региональные операторы отмечают, что в настоящий момент отсутствуют как правовые основания, так и фактические условия для осуществления расчетов с потребителями по вывезенному объему.

В частности, региональный оператор Республики Северная Осетия — Алания в качестве обстоятельств, препятствующих расчету услуг по фактически вывезенному объему, указал на необходимость переоборудования техники для фиксации объема, отсутствие возможности прогнозирования заполняемости техники и графика вывоза, создание условий для сокрытия реального объема образуемых отходов у конкретных потребителей с одновременным увеличением объема складированного мусора на муниципальных (общих) площадках. По мнению регионального оператора, переход к фактическому учету объема отходов может не только негативно сказаться на финансовом состоянии организации, но и привести к снижению качества оказываемых услуг.

Региональный оператор, действующий в Ивановской области, помимо отсутствия нормативно-правового регулирования в качестве причин, препятствующих учету массы (объема) ТКО по фактически вывезенному, отметил невозможность его распространения на крупногабаритные отходы и мешочный сбор.

Действительно, повсеместный переход от расчетного способа к фактическому учету отходов на сегодняшний день осложнен рядом факторов, которые невозможно разрешить исключительно изменением нормативно-правового регулирования.

Вместе с тем нельзя не отметить, что нормативный способ определения объема услуг с потребителями ставит регионального оператора по сравнению с иными ресурсоснабжающими организациями в более привилегированное положение, так как объем оказанных услуг презюмируется.

При указанных условиях юридические лица и индивидуальные предприниматели в договорных отношениях

с региональными операторами стремятся предусмотреть критерии способа учета исходя из количества и объема установленных контейнеров, так как указанный способ позволяет наиболее приближенно фиксировать реально образуемый объем отходов потребителя.

Условия типового договора на обращение с ТКО не содержат заранее определенного положения относительно способа осуществления учета объема твердых коммунальных отходов (данное положение является опциональным и предполагает возможность выбора способа учета).

Однако в настоящий момент потребители сталкиваются с барьерами для перехода от нормативного учета на способ учета по количеству установленных контейнеров.

Нередки случаи, когда региональные операторы отказывают потребителям вести учет по количеству установленных контейнеров по причине их несоответствия требованиям, предъявляемым санитарным законодательством, в частности п. 6 СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденным Постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 [1]: «Количество мусоросборников, устанавливаемых на контейнерных площадках, определяется хозяйствующими субъектами в соответствии с установленными нормативами накопления ТКО».

Указанная практика по необходимости установления такого количества контейнеров, которое бы соответствовало нормативам накопления, начала складываться до издания упомянутых санитарных правил. В частности, при рассмотрении дел № А65-21356/2019, № А65-25834/2019 суды пришли к выводу, что коммерческий учет может быть осуществлен исключительно расчетным путем исходя из нормативов.

Вместе с тем нельзя не отметить позицию, изложенную в решении Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2022 № АКПИ22-343, оставленным без изменения апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2022 № АПЛ22-394, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим абз. 1 п. 6 Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21.

Верховный суд Российской Федерации указал, что оспариваемый п. 6 санитарных правил входит в предмет санитарно-эпидемиологического нормирования и устанавливает обязательные требования к месту накопления ТКО (контейнерной площадке), в частности к количеству размещаемых контейнеров, не изменяя и не затрагивая

правовых основ определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, а также вопросов осуществления их коммерческого учета.

Таким образом, законодательство об обращении с ТКО не связывает возможность выбора способа коммерческого учета исходя из количества и объема контейнеров с наличием такого количества контейнеров, которое соответствует нормативам накопления отходов. По мнению Верховного суда, иное означало бы, что оба способа коммерческого учета в конечном итоге влекут одинаковую плату за вывоз ТКО по нормативу без учета объема образуемых отходов, в то время как все виды коммунальных услуг имеют возможность учета исходя из индивидуального потребления путем оборудования приборами учета, каковыми применительно к обращению с ТКО являются количество и объем контейнера.

Развивая указанные суждения, видится целесообразным в правилах коммерческого учета объема и (или) массы ТКО определить закрытый перечень условий, при соблюдении которых потребитель имеет безоговорочное право перейти на способ учета по количеству установленных контейнеров.

В противном случае возможность такого учета зависит от воли каждого конкретного регионального оператора, добросовестность которого возможно будет оценить только в рамках административного и судебного производства.

В настоящий момент сложилась достаточно обширная правоприменительная практика антимонопольных органов по оценке действий региональных операторов при определении условий учета твердых коммунальных отходов.

Например, Томским УФАС России разработанные региональным оператором условия типовой формы договора на обращение с ТКО, ограничивающие самостоятельное право выбора потребителем способа учета, квалифицированы как навязывание невыгодных условий договора.

В частности, условиями типовой формы договора было определено, что учет исходя из количества и объема контейнеров возможно осуществлять при наличии одного из следующих условий:

- в случае если для вида деятельности объекта потребителя не предусмотрен соответствующий норматив накопления;
- в случае использования потребителем места накопления ТКО, оборудованного контейнерами для раздельного складирования отходов;
- в случае если устройство используемого потребителем места накопления ТКО исключает его использование посторонними лицами.

При этом окончательное решение о выборе способа коммерческого учета региональный оператор оставлял за собой.

Антимонопольный орган, оценив указанные условия договора, пришел к выводу об их незаконности, так как они являются избыточными, налагающими на потребителей не предусмотренные законодательством в сфере обращения ТКО ограничения.

Татарстанским УФАС России уклонение регионально-го оператора от заключения договора на условиях учета по количеству установленных контейнеров было расценено как создание дискриминационных условий в отношении потребителя.

В 2021 г. региональный оператор, несмотря на отмену нормативов накопления ТКО для категории «Промтоварные магазины» и неоднократные обращения со стороны потребителя об изменении способа учета, отказывал в изменении договора по причине наличия для него соответствующего норматива, отсутствия раздельного сбора на территории Республики Татарстан, несоответствия количества контейнеров требованиям санитарных правил.

При этом антимонопольным органом было доказано, что указанные обстоятельства не препятствовали заключению договоров со способом учета по количеству контейнеров с лицами, для которых на территории Татарстана не установлены соответствующие нормативы.

В рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено, что в результате монополистической деятельности регионального оператора были созданы разные, неравные и в то же время ничем не обусловленные условия потребления услуги по обращению с ТКО в отношении собственника ТКО, при которых хозяйствующий субъект поставлен в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами-потребителями, что запрещено антимонопольным законодательством.

В решении по делу № 026/01/10-469/2023 о нарушении антимонопольного законодательства Ставропольское УФАС России, оценивая реализованное региональным оператором право на односторонний отказ от продления срока действия договора и направление им нового договора на иных условиях учета объема ТКО, пришел к выводу, что такие действия были направлены исключительно на изменение согласованными сторонами условий договора, минуя установленную законом процедуру внесения изменений в договор.

При этом антимонопольный орган признал несостоятельным довод о том, что несоответствие количества установленных контейнеров на площадках потребителей нормативам потребления является допустимым основанием для отказа от исполнения обязательств на условиях ранее заключенных договоров. Им было отмечено, что, во-первых, региональный оператор не является уполномоченным органом на определение количества контейнеров, а, во-вторых, количество контейнеров, используемых для сбора ТКО, согласовано

сторонами, и изменение этого количества также должно происходить в договорном порядке.

Отсутствие норматива накопления ТКО, в том числе по причине признания судом недействующим нормативного правового акта, установившего такой норматив, нередко приводит к возникновению конфликтных ситуаций между региональным оператором и потребителями, которые становятся предметом контроля антимонопольных органов.

Так, Удмуртским УФАС России действия регионального оператора, выразившиеся в произвольном применении нескольких нормативов накопления в отношении одного объекта в условиях отмены подходящего норматива, расценены как злоупотребление доминирующим положением путем навязывания невыгодных условий договора по обращению с ТКО (судебное дело № А71- 8785/2022).

Позиция регионального оператора о невозможности заключения с потребителем (завод-изготовитель погружного оборудования для нефтедобычи) договора на условия учета ТКО по количеству контейнеров по причине несоответствия количества установленных контейнеров нормативам накопления ТКО для категории «административные, офисные объекты» была признана Татарстанским УФАС России необоснованной. Антимонопольным органом было отмечено, что норматив накопления для «завода, промышленного предприятия» на территории Республики Татарстан не установлен, в связи с чем предъявление потребителю требования о соответствии установленных контейнеров нормативам является незаконным и содержит признаки нарушения Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ [2].

Подводя итог вышеизложенному, учитывая безальтернативный механизм обращения с отходами лишь строго определенными государством лицами, представляется, что наличие исчерпывающего перечня условий для каждого способа коммерческого учета ТКО позволит устранить имеющиеся в настоящий момент разногласия между региональными операторами и потребителями с учетом интересов всех участников сферы обращения с отходами.

В этой связи нельзя не отметить принятый Федеральный закон от 04.08.2023 № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и признании утратившей силу ч. 3 ст. 3 Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и Федеральный закон “О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» [3], который наделяет субъекта Российской Федерации правом определить способы расчета объема ТКО в целях расчетов по договорам на оказание услуг по обращению с ТКО, а также утвердить порядок выбора способа расчета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов регио-

нальным оператором и (или) потребителем услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Более того, законодатель допускает возможность определения субъектом Российской Федерации условий, при которых потребители смогут осуществлять расчеты с региональным оператором исходя из фактического объема и (или) массы накопленных ТКО.

Считаем, что изменение нормативно-правового регулирования в указанной части при условии принятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации четких и прозрачных правил определения способа учета ТКО существенно сократит количество вмешательств антимонопольных органов и будет способствовать недопущению монополистической деятельности региональных операторов. ■

Литература [References]

1. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022) // КонсультантПлюс: [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_376166/ [On the approval of sanitary rules and norms of SanPiN 2.1.3684-21 “Sanitary and epidemiological requirements for the maintenance of urban and rural settlements, water bodies, drinking water and drinking water supply, atmospheric air, soils, residential premises, operation of industrial, public premises, organization and conduct of sanitary and anti-epidemic (preventive) measures”: Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation No. 3 of 28.01.2021 (ed. of 14.02.2022) // ConsultantPlus: [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_376166/
2. О защите конкуренции: [Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 10.07.2023)] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434 [On the protection of competition: [Federal Law No. 135-FZ of July 26, 2006 (as amended on 10.07.2023)] // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (part 1). Article 3434]
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и признании утратившей силу части 3 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный за-

кон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: [Федеральный закон от 4 августа 2023 года № 476-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (ч. 1). Ст. 6208 [On Amendments to the Federal Law “On Production and Consumption Waste” and the Invalidation of Part 3 of Article 3 of the Federal Law “On Amendments to the Federal Law “On Production and Consumption Waste” and the Federal Law “On the State Atomic Energy Corporation Rosatom”: [Federal Law of August 04, 2023 year No. 476-FZ] // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2023. No. 32 (part 1). Article 6208]

Сведения об авторах

Розенталь Андрей Николаевич: заместитель руководителя Татарстанского УФАС России
to16-rosenthal@fas.gov.ru

Идиатуллин Родион Ниязович: начальник отдела антимонопольного контроля Татарстанского УФАС России
to16-idiatullin@fas.gov.ru

Насретдинова Дина Зиннуровна: специалист-эксперт Татарстанского УФАС России
to16-nasretdinova@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 20.11.2023
Принята к публикации: 05.12.2023
Дата публикации: 29.12.2023

The article was submitted: 20.11.2023
Accepted for publication: 05.12.2023
Date of publication: 29.12.2023