

УДК 347.1+346.1

Проблемы правового регулирования отношений по обращению с твердыми коммунальными отходами



Измайлов Р.Р.

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры предпринимательского и энергетического права Казанского (Приволжского) федерального университета

Актуальность темы исследования обусловлена теоретическими и практическими проблемами в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Целью исследования является установление концептуальных правовых проблем в организации механизма обращения с твердыми коммунальными отходами. Для достижения поставленной цели решается ряд задач: выявлены проблемы договорного регулирования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами; предложены пути оптимизации правового обеспечения процедуры сбора и вывоза твердых коммунальных отходов; уточнены правила ценообразования и контроля за субъектами в рассматриваемой сфере. Научная и практическая значимость результатов заключается в предпринятой попытке комплексного исследования правовых проблем в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. В статье делается вывод о законодательных противоречиях в понимании производственного цикла исследуемой сферы и предлагается изменение модели взаимодействия между региональным оператором и потребителем, а также предлагаются пути повышения прозрачности правоотношений в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Проведенное исследование позволяет обобщить основные теоретические аспекты правового регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также предлагает практические рекомендации правоприменителю.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, рынок жилищно-коммунальных услуг, правовое регулирование, предпринимательская деятельность, жилищно-коммунальная услуга, концепция правового регулирования

В России на протяжении последнего десятилетия идет реформирование правового регулирования деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Представляется, что изменения в регулировании рассматриваемой сферы являются недостаточными и не носят системного характера, что обуславливает общую неэффективность реформы. Нормативные основы обращения с твердыми коммунальными отходами закреплены в специальном Федеральном законе от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1]. В ст. 1 указанного Закона под твердыми коммунальными отходами понимаются 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. В жилищном законодательстве избран более узкий подход к пониманию производственного цикла по обращению с ТКО. Так, в п. 5 ст. 30 ЖК РФ [2] под обращением с твердыми коммунальными отходами понимаются транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Согласно «Правилам предоставления коммунальных услуг» [3], предоставление конечному потребителю коммунальной услуги по обращению с ТКО осуществляется на основании возмездного договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, который носит публичный характер.

Одной из частых проблем, возникающих при взаимодействии потребителя и регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, является отсутствие заключенного договора между указанными субъектами. Как справедливо отмечает А.А. Громов, «если лицо является региональным оператором по уборке коммунальных отходов, оно в любом случае не может отказаться от заключения договора с собственниками ТКО; у него нет опции ограничить свою деятельность таким образом, чтобы она не породила на его стороне обязанность заключить договор» [4, с. 134]. Договор оказания услуг по обращению с ТКО при отсутствии подписанного сторонами договора в виде единого документа считается заключенным региональным оператором со всеми потребителями, находящимися в зоне его действия. На первый взгляд, такая юридическая конструкция выглядит логично и направлена на эффективное достижение цели – сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации региональным оператором. В исследуемых отношениях потребитель выступает заведомо слабой стороной договора и нуждается в защите. Следует согласиться с позицией профессора К.М. Арсланова, который отмечает, что у российского законодателя общее стремление к обеспечению добросовестного поведения сторон договора и предотвращению злоупотреблений в договорах с участием слабой стороны [5, с. 290]. Однако на практике попытка уравновесить возможности потребителя и регионального оператора в осуществлении своих гражданских прав порождает проблему, когда отдельные, недобросовестные региональные операторы выставляют потребителям счета на оплату услуги по вывозу ТКО за период, когда она фактически не оказывалась. Например, гражданам-потребителям, проживающим в ИЖС или дачных домах, направляются счета-фактуры за предшествующий период, хотя место (площадка) накопления ТКО отсутствовало. Сформировавшиеся в судебной практике [6, п.п. 15–16] подходы перекладывают бремя доказывания отсутствия фактического вывоза ТКО, оказания услуги не в полном объеме или ненадлежащим образом на собственника ТКО, что для гражданина-потребителя является крайне затруднительным. Представляется, что одним из возможных путей решения сложившейся ситуации могло бы послужить изменение модели взаимодействия между региональным оператором и потребителем-гражданином с отходом от конструкции публичного договора для них. Для юридических лиц сохранение текущей модели выглядит обоснованным и позволяет сохранить баланс интересов регионального оператора и хозяйствующего субъекта.

Еще одной проблемой является организация непосредственно процедуры сбора и вывоза ТКО из

места накопления. Создание мест или площадок для накопления ТКО относится к обязанностям органов местного самоуправления, управляющая организация на основании решения собрания собственников может лишь принять решение о создании контейнерной площадки на земельном участке, относящемся к общему имуществу, при условии соблюдения санитарных правил и норм. Согласно СанПиН [7], по общему правилу расстояние от площадок по сбору ТКО до объектов жилой инфраструктуры должно быть не менее 20 м, но не более 100 м. Размещение контейнерной площадки ближе минимально допустимого санитарными правилами расстояния до многоквартирного дома нарушает право граждан на благоприятную окружающую среду [6, п. 25]. Все данные о местах накопления ТКО включаются в специальный реестр, который содержит сведения о нахождении мест накопления; данные о технических характеристиках; данные о собственниках и об источниках образования ТКО. В случае, если место накопления ТКО включено в реестр, то презюмируется, что оно соответствует санитарным нормам и правилам, так как перед созданием и включением в реестр такие объекты согласовываются с органом местного самоуправления на основании письменной заявки. Бремя надлежащего содержания площадки возложено на организацию, которая осуществляет управление в многоквартирном доме, а в случае, если площадка обслуживает несколько многоквартирных домов, расходы на содержание распределяются пропорционально. На регионального оператора законодатель возлагает обязанность по надлежащему оказанию услуги по обращению с ТКО. Особо отметим, что некачественное асфальтовое полотно, грунтовые дороги или неочищенные от снега подъездные пути к площадке не являются основанием для ненадлежащего оказания услуг. Указанная позиция подтверждается и судебной практикой, указывающей, что «выпадение снега в зимний период относится к предсказуемому явлению, не является чрезвычайным и не может быть отнесено к обстоятельствам непреодолимой силы» [6, п. 20]. Представляется, что нарушение установленных санитарными нормами и правилами сроков вывоза ТКО является основанием для привлечения регионального оператора к ответственности по ст. 13 Закона о защите прав потребителей [8].

Актуальной проблемой регулирования отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг остаются вопросы ценообразования. По мнению О.А. Акопян, «целью государственного регулирования цен в России на современном этапе развития экономики являются: обеспечение рационального соотношения между монополиями и конкуренцией, которое не привело бы к разрушительным последствиям для экономики; осуществление социальной политики и защита социально уязвимых слоев насе-

ления» [9, с. 3–4]. В сфере жилищно-коммунальных услуг в силу социальной значимости для граждан и организаций обеспечение рыночного ценообразования и доступных для потребителя услуг особенно важно. С другой стороны, организации, оказывающие услуги, в том числе в сфере обращения с ТКО, сталкиваются с износом инфраструктуры, а также нехваткой инвестиций в основные фонды. Допустимость включения отдельных расходов регионального оператора в тариф сегодня носит противоречивый характер. Так, «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами» [10] допускается включение расходов по приобретению емкостей для складирования таких отходов, предоставляемых потребителю, в состав тарифа. На первый взгляд, обеспечение контейнерами, баками, полиэтиленовыми мешками и иными емкостями для складирования отходов выглядит обосновано, однако в ряде случаев встречаются злоупотребления. Например, когда вполне пригодные, отвечающие всем требованиям контейнеры для мусора заменяют на новые, возлагая дополнительные расходы на конечного потребителя. В то же время, согласно сложившимся подходам судебной практики [6, п. 22], источниками расходов на строительство и эксплуатацию мусороперегрузочных станций не могут являться регулируемые тарифы в сфере обращения с ТКО. Такой подход, безусловно, выгоден конечному потребителю и позволяет сэкономить на оплате услуг за счет снижения тарифа, но для добросовестного регионального оператора создает проблему капитальных вложений в основные средства и невозможность своевременно обновлять оборудование.

Безусловно влияет на цену конечной услуги по обращению с ТКО организация раздельного сбора мусора. Зарубежный опыт свидетельствует, что внедрение раздельного сбора ТКО способно стимулировать граждан сортировать отходы при условии снижения стоимости их вывоза [11, с. 58]. В России собственник ТКО вправе выбрать один из расчетных способов осуществления коммерческого учета отходов (по нормативам накопления ТКО или по количеству и объему контейнеров в местах накопления ТКО), если субъект РФ не перешел на раздельный сбор мусора. При раздельном сборе мусора, потребитель самостоятельно сортирует мусор, в соответствии с региональными правилами и вправе производить коммерческий учет отходов, исходя из количества и объема контейнеров, указав в договоре объем отходов. Такие правовые стимулы нельзя признать достаточными, так как для большого количества потребителей в многоквартирных домах они являются неочевидными, с точки зрения влияния на цену конечной услуги. Кроме того, предложенный механизм фактически оставляет без внимания тех граждан, кто готов осуществлять сортировку отхода в тех субъектах, где не перешли на раздельный сбор

мусора. Представляется, что одним из путей решения могла бы служить постепенная организация перехода на раздельный сбор отходов и включение в специальный реестр дополнительных сведений о местах накопления ТКО при организации раздельного сбора, а также «понижающий» тариф коэффициент при оплате услуг по обращению с ТКО для таких потребителей. Для достижения указанной цели уполномоченные органы могли бы использовать уже сложившуюся судебную практику [6, п. 38] определения экономической целесообразности территориальной схемы обращения с отходами и действующих на ней объектов.

Говоря о значительной роли в организационных отношениях по обращению с ТКО органов местного самоуправления, отметим, что возложенные законодательством на них обязанности не всегда подкреплены полномочиями по контролю и привлечению к дисциплинарной ответственности региональных операторов за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Органы местного самоуправления после согласования схемы обращения и мест накопления с ТКО становятся наблюдателями, не имеющими возможности влиять на фактическое оказание конечным потребителям услуг в своем муниципальном образовании. Практика антимонопольного органа по пресечению злоупотребления доминирующим положением региональным оператором на рынке, недопустимости ущемления прав и законных интересов собственников ТКО [6, п. 41] и практика государственного жилищного надзора при определении соответствия размера платы установленным тарифам [6, п. 42] лишь частично позволяет защитить интересы конечного потребителя. Представляется, что наделение профильного министерства (например, Минстроя РФ) или ведомства (ФАС России) специальными полномочиями по контролю за деятельностью региональных операторов в сфере обращения с ТКО могло бы сделать исследуемые отношения более прозрачными для конечных потребителей и общества в целом, а сами услуги качественными и доступными для потребителя.

Таким образом, общая неэффективность реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами обусловлена проблемами концептуального характера. Законодательные противоречия в понимании производственного цикла по обращению с ТКО порождают практические проблемы при обращении с ними. Представляется целесообразным изменение модели взаимодействия между региональным оператором и потребителем-гражданином с отходом от конструкции публичного договора. Нарушение региональным оператором установленных санитарными нормами и правилами сроков вывоза ТКО является основанием для привлечения регионального оператора к ответственности за ненадлежащее оказание услуг. Одним из способов право-

вого стимулирования перехода на отдельный сбор отходов могло бы послужить включение в специальный реестр таких мест накопления. Наделение профильного государственного органа специальными полномочиями по контролю за деятельностью региональных операторов позволит сделать исследуемые отношения более прозрачными, а сами услуги качественными и доступными для потребителя.

Литература:

1. Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 04.08.2023) // Российская газета. – 1998. – № 121.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Российская газета. – 2005. – № 1.
3. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (ред. от 28.11.2023) // Российская газета. – 2011. – № 116.
4. Громов А.А. Публичный договор: сфера действия // Вестник гражданского права. – 2023. – № 4. – С. 127–191.
5. Арсланов К.М. Конвергенция российского и германского опыта гражданско-правового регулирования: история, современность и перспектива: дисс. ... докт. юрид. наук. – Казань, 2020. – 599 с.
6. Обзор судебной практики по делам, связанным с обращением с твердыми коммунальными отходами (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023) // Верховный Суд Российской Федерации. – URL: <http://vsrf.ru/documents/thematics/33230/>.
7. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 г. № 3 (ред. от 14.02.2022) «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» // Официальный интернет-портал правовой информации.
8. Закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 04.08.2023) // Российская газета. – 1996. – № 8.
9. Акопян О.А. Некоторые финансово-правовые аспекты регулирования ценообразования // Финансовое право. – 2022. – № 2. – С. 3–8.
10. Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 г. № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами») (ред. от 27.01.2024) // СЗ РФ. – 2016. – № 23. – Ст. 3331.
11. Глеба О.В., Чудакова К.А. Раздельный сбор отходов в России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 2. – С. 56–59.

Problems of Legal Regulation in the Field of Solid Municipal Waste Management

Izmailov R.R.

Kazan (Volga Region) Federal University

The relevance of the research topic is due to theoretical and practical problems in the field of municipal solid waste management. The purpose of the study is to establish conceptual legal problems in organizing the mechanism for handling municipal solid waste. To achieve this goal, a number of tasks are being solved: problems of contractual regulation in the field of municipal solid waste management have been identified; ways to optimize the legal support for the collection and removal of municipal solid waste have been proposed; the rules for pricing and control over entities in the area under consideration have been clarified. The scientific and practical significance of the results lies in the attempt made to comprehensively study legal problems in the field of municipal solid waste management. The article draws a conclusion about legislative contradictions in understanding the production cycle of the area under study and proposes a change in the model of interaction between the regional operator and the consumer, as well as suggesting ways to increase the transparency of legal relations in the field of municipal solid waste management. The conducted research allows us to summarize the main theoretical aspects of the legal regulation of the sphere of municipal solid waste management, and also offers practical recommendations to law enforcers.

Key words: solid municipal waste, housing and communal services market, legal regulation, entrepreneurial activity, housing and communal services, concept of legal regulation