



В.В. Никитина,

руководитель учреждения «Республиканский научно-исследовательский центр экологической безопасности»

ИГРА В ОДНИ ВОРОТА, ИЛИ ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С РЕГИОНАЛЬНЫМ ОПЕРАТОРОМ

Для того чтобы упорядочить работу с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО) в каждом регионе Российской Федерации, решить проблему с несанкционированными свалками, возложить ответственность за обращение с ТКО на конкретное юридическое лицо, был создан институт регионального оператора¹.

Региональный оператор должен урегулировать деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В некоторых субъектах региональные операторы уже выбраны и засучив рукава приступают к исполнению своих обязанностей, а где-то такая работа только начинается. Однако все мероприятия по выбору регионального оператора должны быть завершены к 01.01.2019.

Напомним, что юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

¹ См. ст. 24.6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 29.07.2018; далее — Федеральный закон № 89-ФЗ).



Статус регионального оператора присваивается на срок не более чем 10 лет. Зона деятельности регионального оператора представляет собой территорию или часть территории субъекта Российской Федерации, на которой региональный оператор осуществляет деятельность на основании соглашения, заключаемого с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Зона деятельности регионального оператора определяется в территориальной схеме обращения с отходами².

Региональный оператор управляет потоками ТКО от специализированной площадки, на которой установлены контейнеры с ТКО, до конечного пункта их обработки, утилизации, обезвреживания или размещения.

Вывоз отходов может осуществляться региональным оператором самостоятельно или с привлечением специализированных организаций, имеющих соответствующую лицензию.

Операторы по обращению с ТКО, владеющие объектами обработки, обезвреживания, захоронения ТКО, обязаны принимать отходы, образовавшиеся на территории субъекта Российской Федерации, **только на основании заключенных с региональными операторами договоров** об осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с ТКО.

ОТНЕСЕНИЕ ОТХОДОВ К ТКО

Региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с ТКО³ с хозяйствующими субъектами, в результате деятельности которых образуются ТКО. В свою очередь, образователи ТКО обязаны предоставить региональному оператору информацию о перечне и об объеме отходов, которые подлежат регулированию в области обращения с ТКО, а также сведения о нахождении контейнерных площадок.

СЛОВАРЬ

ТКО — 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. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ).

Виды отходов, относящиеся к ТКО, указаны в блоке 7 Федерального классификационного каталога отходов, утвержденного Приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (в ред. от 28.11.2017; далее — ФККО).

² Пункты 5–8 ст. 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ.

³ См. ст. 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (в ред. от 15.09.2018; далее — Постановление № 1156).



Обратите внимание: не все отходы, представленные в блоке 7 ФККО, относятся к ТКО.

К ТКО можно отнести виды отходов из следующих групп:

- отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению (7 30 000 00 00 0);
- отходы коммунальные твердые (7 31 000 00 00 0) и др.

Образователи отходов могут испытывать затруднения в определении перечня отходов, относящихся к ТКО, а также в установлении объема (массы) отходов по нормативам их накопления.

Начнем с того, что в каждом субъекте Российской Федерации органы исполнительной власти утверждают нормативы накопления ТКО на основании Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных Приказом Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр (далее — Методические рекомендации).

В Методических рекомендациях к категориям объектов, в отношении которых устанавливаются нормативы накопления ТКО, отнесены объекты общественного назначения и домовладения.

По нашему мнению, к объектам общественного назначения необоснованно отнесены и **предприятия транспортной инфраструктуры** (автомастерские, шиномонтажные мастерские, станции техобслуживания, автозаправочные станции, автостоянки и парковки, автомойки и др.), при осуществлении хозяйственной деятельности которыми вряд ли могут быть образованы ТКО. Как правило, на таких объектах образуются следующие отходы:

Код по ФККО	Наименование отхода
7 33 200 00 00 0	Мусор и смет производственных и складских помещений, не относящийся к твердым коммунальным отходам
7 33 210 01 72 4	мусор и смет производственных помещений малоопасный
7 33 210 02 72 5	мусор и смет производственных помещений практически неопасный
7 33 300 00 00 0	Смет и прочие отходы от уборки территории предприятий, организаций, не относящиеся к твердым коммунальным отходам
7 33 310 01 71 4	смет с территории гаража, автостоянки малоопасный
7 33 310 02 71 4	смет с территории автозаправочной станции малоопасный

В связи с этим непонятно, **чей приказ имеет большую юридическую силу:** Росприроднадзора, не относящий отходы промышленных объектов к ТКО, или Минстроя России, относящий такие отходы к ТКО?

ОБРАЩЕНИЕ С МЕДИЦИНСКИМИ ОТХОДАМИ

Как и прежде, неурегулированными остаются вопросы обращения с медицинскими отходами.

В Методических рекомендациях не учтены отходы, по составу приближенные к твердым бытовым отходам (далее — ТБО), образующиеся в поликлиниках, санаториях, домах отдыха, лечебно-профилактических организациях.



Согласно СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами» медицинские отходы класса А (эпидемиологически безопасные отходы, по составу приближенные к ТБО) не имеют контакта с биологическими жидкостями пациентов, инфекционными больными. К таким отходам относятся канцелярские принадлежности, упаковка, мебель, смет с территории, вывоз которых в места захоронения может осуществляться транспортом, используемым для перевозки ТБО.

Однако региональный оператор не заключает договоры с лечебно-профилактическими организациями, руководствуясь тем, что медицинские отходы класса А не включены в ФККО. В свою очередь, медицинские организации настаивают на указании в предмете договора на обращение именно с медицинскими отходами класса А, а не с ТКО, чтобы впоследствии не нести бремя по соблюдению требований еще и природоохранного законодательства.



КСТАТИ

В регионах разрабатываются свои нормативы накопления отходов. Например, в Чувашии нормативы накопления ТКО утверждены Приказом Министра Чувашии от 14.11.2017 № 03/1-03/1012. В перечень объектов, образующих ТКО, включены и медицинские учреждения (аптека, больница, поликлиника, диспансер, санаторий), однако этот факт не является основанием для отказа в заключении договора на вывоз и захоронение медицинских отходов класса А.

ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

Не решены вопросы и по вывозу ТКО, образующихся на режимных предприятиях или предприятиях особой секретности. Такие предприятия при наличии лицензии на транспортирование самостоятельно вывозили свои отходы на полигон.

Организации, оказывающие услуги по уборке городских территорий или обслуживающие автомобильные дороги, не имеют мест (площадок) накопления отходов, сбор отходов осуществляется сразу в транспортное средство с последующим вывозом на захоронение.

В обоих случаях у образователей ТКО имеется соответствующая лицензия, специализированный автотранспорт, снабженный системой ГЛОНАСС.

С какой формулировкой таким предприятиям заключать договор с региональным оператором? Что будет контролировать региональный оператор? Кому выставлять счет за оказанные услуги?

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМА (МАССЫ) ТКО

Как уже было сказано, нормативы накопления ТКО разрабатываются и утверждаются в каждом субъекте Российской Федерации. Однако метод определения объема (массы) образующихся отходов, утвержденный, например, Минстроем Чувашии, отличается от методов расчета по удельным показателям,



определяемым в соответствии со сборником удельных показателей образования отходов производства и потребления⁴, согласно которому, скажем, отход «мусор от офисных и бытовых помещений организаций несортированный (исключая крупно-габаритный)», относящийся к ТКО, рассчитывается исходя из количества сотрудников.

Несмотря на то что Методическими рекомендациями предусмотрены два метода установления нормативов накопления ТКО (как на одного сотрудника, так и от общей площади административного помещения), в субъекте же норматив накопления ТКО принят только в зависимости от площади административных помещений.

Предположим, организация имеет большие по площади административные помещения в собственности или аренде и небольшой штат сотрудников. В этом случае объем отходов, определяемый расчетным методом, может в разы превышать фактический объем образования отходов.

Для предприятий торговли необоснованно предлагается проводить расчет нормативов накопления ТКО не от торговой, а от общей площади, что существенно завышает фактический объем отходов. Иными словами, при неизменности вида деятельности и объема оказанных услуг количество отходов, указываемое в договоре, значительно увеличивается.

Понятно, что каждый хозяйствующий субъект должен вести учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, размещенных отходов⁵. Такой учет имеет смысл, когда объемы образующихся у хозяйствующего субъекта ТКО сопоставимы с объемами коммерческого учета объема или массы ТКО⁶, указываемых в договоре с региональным оператором.

? СПРАВКА

Коммерческий учет отходов может осуществляться:

- *расчетным путем исходя из:*
 - *нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема (м³, кг);*
 - *количества и объема контейнеров, установленных в местах накопления ТКО (шт.);*
- *исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения (кг, т).*

Несмотря на то что коммерческий учет образования ТКО может вестись тремя методами, **региональный оператор самостоятельно выбирает удобный для него метод**, отдавая предпочтение методу по нормативу накопления, в объемах, установленных в субъекте.

⁴ См. Сборник удельных показателей образования отходов производства и потребления (утв. Госкомэкологией РФ 07.03.1999).

⁵ Порядок учета в области обращения с отходами утвержден Приказом Минприроды России от 01.09.2011 № 721 (в ред. от 25.06.2014).

Подробнее см.: Эндеко А.И. Как вести учет отходов // Справочник эколога. 2018. № 11. С. 94–97 (прим. редакции).

⁶ Правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов утверждены Постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505 (в ред. от 15.09.2018).



В связи с этим фактические объемы отходов, образующиеся у хозяйствующего субъекта, не всегда будут совпадать с объемами отходов, которые определил региональный оператор по нормативам накопления. Безусловно, региональному оператору выгоднее завышать объемы отходов, т.к. плату за оказанную услугу он будет выставять исходя из объема отходов, указанного в договоре.

Что может сделать хозяйствующий субъект?

Во-первых, проанализировать, насколько подготовленный региональным оператором проект договора соответствует форме типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденной Постановлением № 1156.

Во-вторых, не следует забывать, что договор на оказание услуг по обращению с ТКО может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями⁷.

ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА

Для «поддержки» хозяйствующих субъектов своевременно принято Постановление Правительства РФ от 15.09.2018 № 1094 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее — Постановление № 1094), которым устанавливается порядок заключения договора между хозяйствующим субъектом (собственником ТКО) и региональным оператором.

Согласно изменениям, внесенным Постановлением № 1094 в Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные Постановлением № 1156 (далее — Правила), разногласия между хозяйствующим субъектом (образователем ТКО) и региональным оператором могут разрешаться в досудебном порядке:

Извлечение из Правил

[...]

8(13). Подписанный потребителем договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, **мотивированный отказ от подписания проекта договора**⁸ на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами **с приложением к нему предложений** о внесении в указанный проект договора изменений в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, **потребитель направляет региональному оператору** любым способом, позволяющим подтвердить их получение региональным оператором.

8(14). Региональный оператор в течение 10 рабочих дней со дня получения указанных в пункте 8(11) настоящих Правил мотивированного отказа и предложений рассматривает их, а также принимает меры по урегулированию разногласий.

[...]

⁷ Пункт 5 ст. 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ.

⁸ Здесь и далее выделено автором.



8(15). В случае **если разногласия** по проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами **не урегулированы** или **региональный оператор не направит указанный проект договора с учетом урегулированных разногласий** в срок, предусмотренный пунктом 8(14) настоящих Правил, **договор** на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами **считается заключенным** на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в указанном проекте договора, направленном в соответствии с пунктом 8(10) настоящих Правил.

[...]

Возникает вопрос: нужно ли пытаться урегулировать отношения между потребителем и региональным оператором в досудебном порядке, если правда все равно на стороне регионального оператора?

ЕДИНЫЙ ТАРИФ НА УСЛУГУ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ТКО

Договор на оказание услуг по обращению с ТКО заключается после установления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными в области регулирования тарифов, единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

Регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО осуществляются по ценам, которые определены соглашением сторон, но не должны превышать предельные тарифы на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с ТКО, установленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области регулирования тарифов.



К СВЕДЕНИЮ

Регулированию подлежат следующие виды предельных тарифов в области обращения с ТКО⁹:

- *единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО;*
- *тариф на обработку ТКО;*
- *тариф на обезвреживание ТКО;*
- *тариф на захоронение ТКО.*

Таким образом, размер платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее — НВОС) не подлежит регулированию.

Однако расходы на плату за НВОС при размещении ТКО должны учитываться при установлении тарифов для оператора по обращению с ТКО, регионального оператора в порядке, установленном основами ценообразования в сфере обращения с ТКО¹⁰. К сожалению, не во всех регионах такая информация учтена при определении тарифа по обращению с ТКО.

⁹ Пункт 4 ст. 24.8 Федерального закона № 89-ФЗ.

¹⁰ Пункт 9 ст. 23 Федерального закона № 89-ФЗ.



Например, в Чувашии единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО установлен в размере¹¹:

- для потребителей, кроме населения, — **374,76 руб./м³** или **3507,32 руб./т**;
- для населения — **442,22 руб./м³** или **4138,64 руб./т**.

Более того, на официальном сайте регионального оператора Чувашии размещено уведомление о том, что он не вносит плату за НВОС при размещении отходов, поскольку право собственности на отходы не переходит к региональному оператору¹².

Отметим, что это противоречит п. 5 ст. 23 Федерального закона № 89-ФЗ, в котором четко указано, что плательщиками платы на НВОС при размещении ТКО являются операторы по обращению с ТКО, региональные операторы, осуществляющие деятельность по их размещению.

Согласно подп. «а» п. 14 типового договора потребитель имеет право получать от регионального оператора **информацию об изменении установленных тарифов**, тогда как обязанность по информированию потребителя об изменении тарифа за региональным оператором не закреплена.

К примеру, если в типовом договоре субъекта указано: *«При изменении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО и (или) нормативов накопления ТКО внесение изменений в договор не требуется. Информирование потребителя об изменениях единого тарифа и (или) нормативах накопления ТКО может осуществляться путем публикации в средствах массовой информации и (или) размещения на сайте регионального оператора»*, — потребитель может и не узнать об изменениях тарифа и (или) нормативов накопления ТКО.



ВЫВОД

Благие намерения по обеспечению четкой и безопасной организации управления потоками ТКО оборачиваются проблемами хозяйствующего субъекта — образователя ТКО, когда в первую очередь учитываются права регионального оператора и лишь в последнюю — хозяйствующего субъекта. В любом случае игра идет в одни ворота.

В настоящее время огромное внимание уделяется вопросам обращения с ТКО, которые относятся в основном к IV и V классам опасности, и практически оставлены без внимания проблемы обращения с промышленными отходами I–III классов опасности, которые могут нанести более существенный вред окружающей среде и обращение с которыми полностью отдается на откуп хозяйствующим субъектам.

При этом не в полной мере урегулированы вопросы, касающиеся:

- определения нормативов накопления отходов;
- обращения с медицинскими отходами;
- вывоза отходов из предприятий особого назначения;
- заключения договора с предприятиями, не имеющими площадок накопления отходов;
- учета объемов вывозимых отходов. 🌿

¹¹ См. Постановление Госслужбы Чувашской Республики по конкурентной политике и тарифам от 08.08.2018 № 36-15/в «Об установлении предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в Чувашской Республике для Общества с ограниченной ответственностью “МВК “Экоцентр””».

¹² qps.ru/GahX8