ТЕРСХЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ:

АСПЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Развитие нормативно-правового регулирования в любой отрасли приводит к пересмотру значения отдельных условий правовой среды, в первую очередь для экономических процессов. К чему пришло развитие правового регулирования территориальных схем обращения с отходами (ТСОО)? Чтобы ответить на этот вопрос, изучим несколько судебных дел 2021–2022 гг., лучше всего отражающих правоприменительную практику в этой сфере.

С. В. Дубинчина, управляющий директор службы инвестиционных соглашений «ИнфраВЭБ»

Несмотря на то, что ТСОО появились более 5 лет назад, в силу их длительного внедрения и различного (неравномерного) по качеству содержания, значительное время роль данных документов в системном регулировании отрасли была ограниченной. Однако в практической плоскости, включение в ТСОО схем потоков отходов стало существенным звеном регулирования отрасли, поскольку их соблюдение является прямой обязанностью регионального оператора по обращению с ТКО. Иными словами, конфигурацией данной схемы определяется основной операционный процесс в отрасли.

Влияют ТСОО и на инвестиционный процесс. При этом влияние является в большей степени косвенным, поскольку ТСОО позволяет выявить потребность в услуге потенциального инвестора, который планирует создать новый инфраструктурный объект в отрасли. Основываясь на опыте «ИнфраВЭБ» в подготовке инвестиционных проектов в сфере ТКО, считаем важным обратить внимание на то, что при отсутствии объекта в ТСОО существует значительный риск отказа финансирующих организаций в субсидировании разрабатываемых инвесторами частных концессионных инициатив. В этой связи проведение корректировок ТСОО является важной частью подготовки концессионного соглашения и поддержки инициаторов проектов в подготовке и сопровождении таких соглашений.

Мы проанализировали порядка 25 судебных актов арбитражных судов и судов общей юрисдикции за 2021–2022 гг.* с упоминанием в спорах применения положений ТСОО. При этом в рамках настоящего исследования мы сделаем акценты на 11 наиболее емких судебных актах, которые выявляют различные аспекты правоприменения в отношении ТСОО и относятся напрямую к содержанию их отдельных разделов.

Анализ представленных кейсов указывает на следующие ключевые моменты, на которые мы бы хотели обратить внимание правоприменителя в отрасли обращения с ТКО.

Важно

Судебная практика – один из факторов, на которые мы обращаем внимание при проведении данной работы, поскольку в долгосрочной перспективе она указывает на наиболее значимые аспекты содержания того или иного вида оспариваемого документа. В этой связи, обращаясь к судебной практике оспаривания отдельных условий ТСОО, мы бы хотели сделать несколько акцентов:

- четкость описания наиболее часто оспариваемого условия должна быть в фокусе особого внимания авторов ТСОО и операторов в отрасли;
- наиболее значимые документы всегда имеют крайне широкий круг потенциальных интересантов и лиц, которые могут оспаривать такие документы, поэтому в регионах представлена практика, когда содержание узкоотраслевого документа оспаривается физическими лицами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ;
- оперативность актуализации и четкость прохождения процедуры актуализации содержания документа является одним из значимых элементов исключения большого числа административных споров;
- изменение ТСОО должно соответствовать фактическому документальному подтверждению ввода в эксплуатацию новых объектов по обращению с ТКО. Это особенно актуально в условиях, когда в связи с ценовой конъюнктурой отдельные строительные проекты замедляются;
- любой нормативный акт, принятый в рамках компетенции уполномоченного органа и имеющий публичную доступность, может содержать дополнительные регуляторные требования, если это не противоречит иному применимому регулированию.

1. Включение и исключение объектов в схему потоков ТКО, перенаправление потоков ТКО в связи с изменением технико-экономических параметров (ТЭП) объектов.

Как указывалось выше, нахождение объектов обращения с ТКО в схеме потоков является условием направления ТКО на конкретный объект и определенной гарантией загрузки объекта со стороны регионального оператора и уполномоченного регионального органа исполнительной власти. В этой связи для операторов – владельцев объектов обращения с ТКО – гарантом заключения с ними соглашения региональным оператором является включение принадлежащего им объекта с схему потоков ТКО в соответствии с его ТЭП. Одним из вопросов правоприменения за рассматриваемый период выступали вопросы исключения объектов из ТСОО либо ограничение потоков на конкретный объект в связи с его ТЭП. В 6 из 11 основных судебных кейсах рассматривался вопрос об исключении, либо напротив – включении объектов обращения с ТКО в ТСОО, а также изменения ТЭП таких объектов в связи с проведенной модернизацией.

Представленная практика указывает, что из ТСОО в настоящее время исключаются объекты, преимущественно выработавшие свой ресурс, практика изменения потоков и исключения работающих объектов не является общераспространенной.

Как правило, суды обращают внимание на необходимость обоснования изменения ТЭП объекта в связи

* Автор статьи выражает отдельную благодарность сотруднику АО «ИнфраВЭБ» Л. Р. Шамирзаевой за помощь в подборе и анализе судебных решений, использованных при подготовке настоящей статьи.

с выработкой ресурса или, напротив, в связи с модернизацией. При отсутствии доказанности фактических обстоятельств, связанных с изменением ТЭП объектов по обращению с ТКО, обосновывающих схему потоков ТКО, наличия ограничения конкуренции, невозможности выполнения основного вида деятельности оператором соответствующего объекта, суды отказывают в удовлетворении заявленных требований.

При этом, судебные акты указывают на ряд особенностей применения ТСОО: наличие объекта в ТСОО и документах территориального планирования на этапе создания, как строящегося, так и планируемого, повышает гарантии защиты прав инвестора (оператора) после ввода объекта в эксплуатацию. Примером, обосновывающим данный вывод является Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июля 2022 г. по делу № А07-30480/2021 (оставлено в силе решение суда первой инстанции). В данном постановлении **тот факт, что мусоросортировочный комплекс (МСК) был включен в указанные документы на этапе создания, явился основанием для признания законности требований в части внесения в схему потоков ТКО информации о направлении таких потоков на спорный МСК оператора – заявителя жалобы.**

2. Правовое регулирование вопросов модернизации объектов обращения с ТКО.

Особого внимания заслуживает судебная практика в отношении внесения изменений в ТСОО в связи с модернизацией существующих объектов обращения с отходами. В данном вопросе критичным является доказательство проведенной модернизации. В случае если практика с обоснованием ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства по итогам реконструкции является достаточно устоявшейся, получение разрешения на ввод реконструированного на основании разрешения на строительство (реконструкцию) объекта и фактический ввод в эксплуатацию компанией-оператором является достаточным. Вопросы модернизации объектов движимого имущества путем установки специального оборудования требуют формирования единого подхода.

В частности, данный вопрос был предметом доказывания и отражен в Постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2021 № 18АП-15588/2021 по делу № А07-16217/2020. В данном судебном разбирательстве заявитель указывал, что по его мнению в материалах дела представлены достаточные доказательства модернизации МСК: письмо производителя установки по обработке отходов; санитарно-эпидемиологическое заключение проекта санитарно-защитной зоны; решение Роспотребнадзора от 15.05.2020 об установлении санитарно-защитной зоны; генеральный план городского округа города Стерлитамак; проект реконструкции МСК и пояснительные записки к нему; схемы до и после реконструкции; технические паспорта на оборудование. При этом законодательно не установлен перечень необходимых для подтверждения модернизации документов, как не установлена и обязанность заявителя по предоставлению этих документов.

По мнению заявителя, он, обладая всей необходимой для этого документацией (лицензия на осуществление деятельности по обработке ТКО; санитарно-эпидемиологическое заключение, постановление об установлении тарифа; генеральный план городского округа) произвел модернизацию своего комплекса и должен быть указан в ТСОО с измененными новыми параметрами по обработке ТКО.

КАКИЕ ДОКУМЕНТЫ НЕОБХОДИМЫ ДЛЯ ПОДТВЕРЖДЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ МСК?

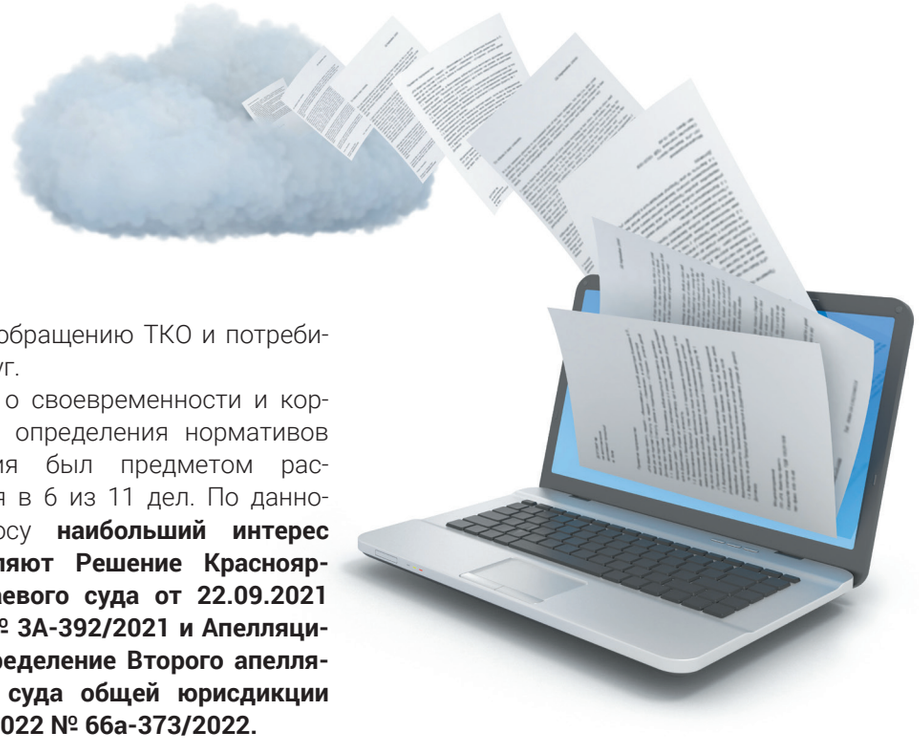
Согласно анализируемому судебному акту, Верховным Судом Республики Башкортостан установлено, что истец не представил в Министерство доказательства, подтверждающие сведения о производственной мощности объекта, а также о применяемых технологических решениях и об оборудовании объектов обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Письмо производителя установки по обработке отходов не является достаточным и бесспорным доказательством доводов заявителя о модернизации им оборудования и технического перевооружения производства. А также отсутствуют сведения о спецификации оборудования и его характеристики, не представлена информация о производстве работ по модернизации и техническому перевооружению, не представлены доказательства приемки и оплаты истцом произведенных работ.

В этой связи, вероятно, на нормативно-методическом уровне требуется дополнительная проработка вопроса о составе подтверждающей документации в проектах, направленных не только на создание и реконструкцию объектов капитального строительства, но и на модернизацию оборудования на уже существующих объектах.

3. Данные о нормативах накопления ТКО в судебной практике по оспариванию ТСОО.

Другой сферой правоприменения по-прежнему остаются нормативы накопления ТКО и их роль в формировании выручки операторов. В соответствии с п. 18 Основ ценообразования в области обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484, тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности и расчетного объема и (или) массы ТКО. Данные показатели определяются в соответствии с методическими указаниями на основании данных о фактическом объеме и (или) массе ТКО за последний отчетный год и данных о динамике образования ТКО за последние 3 года при наличии соответствующих подтверждающих документов. А в случае отсутствия подтверждающих документов – исходя из данных ТСОО или при ее отсутствии, исходя из нормативов накопления ТКО. При этом сами нормативы накопления ТКО включены в перечень документов, используемых при разработке, корректировке ТСОО (подп. «г» п. 4 Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки ТСОО в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию таких схем, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130).

Соответственно корректность установления нормативов накопления и точного отражения данных в отношении их размера в ТСОО – вторая важнейшая сфера интересов операторов по обращению ТКО и потребителей услуг.



Вопрос о своевременности и корректности определения нормативов накопления был предметом рассмотрения в 6 из 11 дел. По данному вопросу **наибольший интерес представляют Решение Красноярского краевого суда от 22.09.2021 по делу № 3А-392/2021 и Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 20.04.2022 № 66а-373/2022.**

Анализ Решения Красноярского краевого суда от 22.09.2021 по делу № 3А-392/2021, в частности, указывает на то, что одним из оснований для начала оспаривания положений ТСОО послужил временной разрыв прекращения действия нормативного акта, устанавливающего некорректные нормативны накопления и актуализации ТСОО. Принимая во внимание публичность и широкую доступность ТСОО, а также включение в текст условий содержания значимых экономических параметров, в частности нормативов накопления, вопрос своевременной актуализации ТСОО и применения их положений возникает достаточно часто.

Изучение судебных решений приводит к отдельным практическим выводам. Сохранение некорректных положений ТСОО в части нормативов накопления и, как следствие, некорректное определение количества образуемых ТКО, может приносить прямой экономический ущерб. При этом процесс актуализации ТСОО является регламентированным и достаточно длительным, требует проведения официальной публикации проекта изменений и общественных слушаний по ним, учета их результатов и т. д. В этой связи, вероятно, применительно к отдельным положениям ТСОО (в частности, нормативам накопления ТКО), в рассматриваемом случае мог бы быть установлен специальный порядок автоматической актуализации в момент признания ранее действующих нормативов накопления недействительными в судебном порядке или их отмены. Добиться синхронизации без отражения такой возможности в порядке регулирования внесения изменений в ТСОО крайне сложно.

На практике в текущем правовом поле рекомендуется одновременное заявление требований по пересмотру нормативов накопления и соответствующих положений ТСОО, касающихся данных параметров. Поиск одновременно нормативного и технологического решения для электронной модели ТСОО, обуславливающего автоматическую упрощенную актуализацию ТСОО при вступлении в силу судебного или нормативного акта по отмене ранее действующих нормативов накопления, мог бы также значительным образом снизить

Мнение

Автоматическая актуализация ТСОО при вступлении в силу судебного или нормативного акта по отмене ранее действующих нормативов накопления могла бы снизить риски использования некорректных нормативов накопления.

риски правоприменительной практики по использованию некорректных нормативов накопления, ранее оспоренных в суде или отмененных в административном порядке.

4. Сроки, с которых отдельные положения ТСОО могут быть признаны недействительными.

В продолжение указанной выше темы практика обратила внимание на вопрос, касающийся сроков действия нормативно-правовых актов, утверждающих нормативы накопления ТКО и положений ТСОО, не прошедших актуализацию после отмены или изменения нормативных актов, утверждающих указанные нормативы (см. Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 20.04.2022 № 66а-373/2022).

В данном кейсе отдельно рассматривался вопрос о том, с какого момента не должны применяться положения ТСОО, которые содержат нормативы накопления, признанные в судебном порядке незаконными. Судом первой инстанции было определено, что положения ТСОО признаются недействительными с момента признания их таковыми судом первой инстанции: постановлением Правительства Архангельской области от 14 декабря 2021 года № 716-пп, официально опубликованным 15 декабря 2021 г., таблица 2.7 подраздела 2.4 ТСОО, содержащая оспариваемые нормативы, исключена (том 5 лист дела 28). Внося изменения в решение суда первой инстанции апелляционный суд указал:

«Нормативы накопления ТКО, включенные в территориальную схему, установлены с нарушением Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, что подтверждено вступившим в законную силу решением Архангельского областного суда по административному делу № 3а-137/2021 […], поэтому у суда имелись основания для удовлетворения заявленных требований о признании соответствующих положений территориальной схемы недействительными. Тот факт, что в территориальную схему включен норматив накопления ТКО, который признан недействующим только с 8 сентября 2021 года, на правильность вывода суда о наличии оснований для удовлетворения иска не влияет, поскольку включенный в оспариваемую территориальную схему норматив накопления ТКО является незаконным. Норматив утвержден в нарушение Правил № 269. Соответственно, территориальная схема независимо от даты, с которой признан недействующим правовой акт регионального уровня, утвердивший незаконные нормативы накопления ТКО, содержала нормативы, не соответствующие имеющему большую юридическую силу федеральному законодательству. Поскольку на дату принятия оспариваемой редакции правового акта норматив накопления ТКО 316,16 кг/год и 2,38 куб. м/год, включенный в территориальную схему, являлся действующим, применялся для целей расчета платы за коммунальную услугу по обращению ТКО до 8 сентября 2021 года, с которого было признано судом недействующим устанавливающее его постановление министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, на основании такого норматива реализовывались права граждан и организаций, а также в целях единообразия в применении аналогичных норм в урегулированных ими правоотношениях судебная коллегия считает необходимым изменить дату, с которой нормативный правовой акт признается в части недействующим, определив иную дату – 8 сентября 2021 года».

Необходимо отметить, что в конкретном деле не только некорректность самого норматива накопления, но и разрыв во времени актуализации ТСОО и утверждения корректных нормативов накопления привели к нарушению прав и законных интересов потребителей. Возможность ускоренной корректировки ТСОО в указанных случаях могла бы привести к снижению экономических рисков и рисков нарушения интересов потребителей.

5. Оценка судами дополнительной регулятивной функции ТСОО.

В этой части необходимо обратить внимание на Решение Владимирского областного суда от 02.08.2021 по делу № 3а-104/2021 **об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления Департамента природопользования и охраны окружающей среды Владимирской области от 12.03.2021 № 60 «О внесении изменений в постановление Департамента природопользования и охраны окружающей среды Владимирской области от 28.12.2020 № 187 «О корректировке территориальной схемы обращения с отходами на территории Владимирской области».**

В данном деле одним из предметов рассмотрения и оценки судом выступали вопросы о пределах регуляторного воздействия ТСОО и возможности введения дополнительного регулирования правоприменительными органами деятельности операторов в период до проведения актуализации ТСОО в соответствии с объективно изменившейся ситуацией и потребностью непрерывного регулирования. В частности, суд зафиксировал, что несмотря на то, что Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Правилами № 1130 регламентированы требования к содержанию и структуре ТСОО и порядок внесения в нее изменений, в федеральном законодательстве отсутствуют правовые нормы регулирующие поведение участников спорных правоотношений в случае ликвидации и (или) прекращения функционирования юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами или прекращения деятельности на объектах обращения с отходами.

В таких ситуациях важно определить, каким образом и на основании какого правового акта необходимо осуществлять обращение с отходами с момента утраты ТСОО своей актуальности до момента принятия уполномоченным органом нормативного правового акта о внесении соответствующих изменений (корректировке) ТСОО. При отсутствии правового регулирования отдельных вопросов

обращения с отходами федеральными нормативными правовыми актами региональные органы власти вправе осуществить региональное правовое регулирование, что и выразилось в принятии оспариваемого нормативного правового акта. В соответствии с ним ТСОО Владимирской области была дополнена правилами действий региональных операторов, владельцев объектов размещения отходов и непосредственно Департамента природопользования как уполномоченного органа, в случаях, когда экстренно возникает невозможность эксплуатации объекта размещения отходов, и до проведения корректировки ТСОО в установленном порядке.

По своему содержанию данное положение фактически представляет собой замещающий правовой акт, носящий временный характер при возникновении каких-либо чрезвычайных или непредвиденных ситуаций на территории Владимирской области.

Необходимо обратить внимание, что указанное решение является вынужденным и обусловленным потребностью урегулирования чрезвычайных обстоятельств. Тем не менее практика не исключает ситуации, при которой любое юридическое лицо, имеющее лицензию может ее лишиться по объективным обстоятельствам. Кроме того, в силу наличия в составе объектов по обращению с отходами пожароопасных объектов, приостановка деятельности может быть обусловлена объективными чрезвычайными ситуациями. В этой связи, **наличие альтернативных маршрутов в схеме потоков в указанных ситуациях и возможность применения таких альтернативных схем является объективной потребностью, как регуляторной, так и технологической, обеспечиваемой за счет цифровых двойников такой схемы потоков.** Наличие такого решения может исключить потребность в актуализации ТСОО в чрезвычайных ситуациях. Иными словами, в практической плоскости полезно предусматривать альтернативные схемы передвижения в случаях приостановки / прекращения работы объектов, включенных в основную схему потоков отходов (см. в качестве примера инвариантности ТСОО Краснодарского края).

Завершая данное исследование, хотелось бы обратить внимание, что оно охватывает достаточно ограниченный период времени – 2021–2022 гг., однако из 11 отобранных судебных решений вопросам исключения или включения объектов в ТСОО было посвящено около половины (5 дел). Аналогичное количество судебных решений касалось вопросов правоприменения в части нормативов накопления. Выделенные в анализе аспекты указывают на наибольшую значимость данных положений ТСОО для экономической практики в отрасли. Необходимо отметить, что несмотря на то, что вопрос соблюдения процедуры общественного обсуждения и опубликования изменений ТСОО были предметом исследования в 3 судебных делах, преимущественно практика указала на то, что в данной части процедура актуализации ТСОО соблюдается органами государственной власти и небольшие технические нарушения в целом не влияют на основные выводы судов (Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 01.07.2021 № 66а-2833/2021, Решение Хабаровского краевого суда от 28.12.2021 по делу № 3а-242/2021 (административное дело), Решение Владимирского областного суда от 02.08.2021 по делу № 3а-104/2021 (Апелляционным определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 25.11.2021 по делу № 66а-4814/2021).

При этом, необходимость поиска оптимального решения для актуализации отдельных параметров ТСОО (нормативов накопления, например) на основании вступивших в силу судебных и административных актов и возможность применения альтернативных сценариев передвижения отходов при наступлении различных обстоятельств, в том числе. чрезвычайных (инвариантность), являются востребованным механизмом, который на практике полезно интегрировать в текст ТСОО.