

**Мониторинг правоприменения по теме исследования  
«Обращение с твердыми коммунальными отходами (в части действия Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и иных НПА)»**

Вступление в силу Федеральных законов «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" от 29.12.2014 № 458-ФЗ (последняя редакция), «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.12.2017 № 503-ФЗ, которые ознаменовали специальное регулирование в области обращения с ТКО состоялось 01 января 2019 года. Городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю была предоставлена отсрочка, в связи с которой указанным субъектам РФ предоставлено право не применять положения о сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании, хранении, захоронении твердых коммунальных отходов до 01 января 2022 года<sup>1</sup>.

Так, например, деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) в Санкт-Петербурге обеспечивается региональным оператором – Акционерным обществом «Невский экологический оператор» (далее – АО «НЭО»). АО «НЭО» получил соответствующий статус в результате конкурсного отбора<sup>2</sup>, по итогам которого между АО «НЭО» и Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга 02 сентября 2021 года заключено соглашение об организации деятельности по обращению с ТКО на всей территории Санкт-Петербурга<sup>3</sup>. АО «НЭО» непосредственно приступило к выполнению обязанностей регионального оператора с 01 января 2022 года. Зона деятельности АО «НЭО» установлена на основании части 8 статьи 24.6 Федерального закона №89-ФЗ в соответствии с распоряжением Комитета от 15.06.2022 № 361-р «Об утверждении Территориальной схемы обращения с отходами производства и потребления».

Таким образом, сформировавшаяся в сфере обращения с ТКО система в сформированном виде существует не более четырех лет, в связи с чем активно используется механизм судебной защиты прав по вопросам, не разрешенным федеральным законодательством в сфере обращения с отходами производства и потребления. При этом, иной механизм в сфере обращения с отходами – расширенная ответственность производителей – за чуть больший срок существования<sup>4</sup> уже переживает период реформации<sup>5</sup>. Соответственно, существующие разногласия, разрешаемые в судебном порядке, вскоре могут стать основанием для преобразования регулирования в сфере обращения с ТКО.

В основе регулирования деятельности региональных операторов по обращению с ТКО лежит Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 №

<sup>1</sup> Пункт 5 статьи 29.1 Федерального закона №89-ФЗ.

<sup>2</sup> Часть 4 статьи 24.6 Федерального закона №89-ФЗ.

<sup>3</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ecology/reforma-v-sfere-obrasheniya-s-tverdymi-kommunalnymi-othodami-voprosy-i/>

<sup>4</sup> Механизм расширенной ответственности производителей введен Федеральным законом «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" от 29.12.2014 № 458-ФЗ.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 04.08.2023 № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

89-ФЗ (далее – Федеральный закон №89-ФЗ), в частности, глава V.1. «Регулирование деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами». Федеральное законодательство дополняется рядом подзаконных нормативных правовых актов:

- Правила обращения с ТКО, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (далее – Правила №1156);

- Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее – Правила №354);

- Правила обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 31.08.2018 № 1039 (далее – Правила №1039)

- и другие.

Особенности заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО установлены статьей 24.7 Федерального закона №89-ФЗ. Согласно п. 8(4) Правил № 1156 основанием для заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО является заявка потребителя или его законного представителя в письменной форме на заключение такого договора, подписанная потребителем или лицом, действующим от имени потребителя на основании доверенности, либо предложение регионального оператора о заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО.

Как следует из п. 8(17) Правил № 1156, в случае если потребитель не направил региональному оператору заявку потребителя и документы в соответствии с п.п. 8(5)-8(7) Правил № 1156 в указанный срок, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключенным на условиях типового договора и вступившим в силу на 16-й рабочий день после размещения региональным оператором предложения о заключении указанного договора на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Пунктом 8(18) Правил №1156 предусмотрено, что до дня заключения письменного договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами услуга по обращению с ТКО оказывается региональным оператором в соответствии с условиями типового договора и подлежит оплате потребителем в соответствии с условиями типового договора по цене, равной утвержденному в установленном порядке единому тарифу на услугу регионального оператора.

Нормативы накопления ТКО утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации)<sup>6</sup>. например, распоряжением Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 14.04.2017 № 30-р «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Санкт-Петербурга» утверждены нормативы ТКО исходя из объема образуемых ТКО.

Региональный оператор осуществляет сбор ТКО с мест (площадок) накопления ТКО, которые должны соответствовать требованиям законодательства, а также правилам благоустройства муниципальных образований. Органы местного самоуправления

---

<sup>6</sup> Часть 2 статьи 24.10 Федерального закона №89-ФЗ.

определяют схему размещения мест (площадок) накопления ТКО и осуществляют ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ<sup>7</sup>. Сведения о местах (площадках) накопления ТКО должны содержаться в территориальных схемах обращения с отходами<sup>8</sup>.

Деятельность по обработке, обезвреживанию, захоронению, энергетической утилизации и оказании услуги по обращению с ТКО региональным оператором относится к регулируемому виду деятельности<sup>9</sup>, в связи с чем органами исполнительной власти субъектом РФ осуществляется государственное регулирование тарифов в области обращения с ТКО<sup>10</sup>.

Наиболее распространенные споры в сфере обращения с ТКО относятся к категории исполнения региональным оператором требований законодательства и договорных условий. В частности, далее будут рассмотрены судебные решения относительно по вопросам установления места (площадки) накопления ТКО и распределения бремени доказывания по нарушениям договорных условий и положений Правил №1156.

### **1. Споры о характеристиках места (площадки) накопления ТКО и согласование условий об этом в договоре.**

Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры<sup>11</sup> приходит к выводу, что место (площадка) накопления ТКО является существенным условием договора, заключаемого собственниками ТКО с региональным оператором. Несмотря на то, что с таким выводом не соглашались апелляционная<sup>12</sup> и кассационная<sup>13</sup> инстанции, Верховный суд РФ дополнил вывод суда первой инстанции следующим: «При названных обстоятельствах, когда источник образования отходов и соответствующее место накопления ТКО территориальной схемой не определено, и между региональным оператором и потребителем не урегулировано<sup>14</sup> условие об ином способе складирования отходов, договор на оказание услуг по обращению с ТКО не может считаться заключенным»<sup>15</sup>. В результате, существует риск того, что соглашение о существенном условии договора может быть не достигнуто без взаимодействия с органами местного самоуправления. Территориальная схема обращения с отходами должна совершенствоваться и дополняться органами местного самоуправления во взаимодействии с региональными операторами, в частности, по вопросам включения мест (площадок) накопления ТКО, в противном случае, отсутствие определенного места (площадки) накопления ТКО в территориальной схеме обращения с отходами повлечет невозможность для регионального оператора начисления платы за услуги по обращению с ТКО.

Одновременно с этим, как указывает Конституционный суд РФ в своем определении от 29.09.2022 №2535-О<sup>16</sup>, нормы, возлагающие на потребителей обязанность по

---

<sup>7</sup> часть 4 статьи 13.4

<sup>8</sup> Часть 3 статьи 13.3

<sup>9</sup> Статья 24.8

<sup>10</sup> Часть 1 статьи 24.9 ФЗ №89.

<sup>11</sup> Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по делу №А75-7519/2021 от 23.07.2021

<sup>12</sup> Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А75-7519/2021 от 24.01.2022

<sup>13</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу №А75-7519/2021 от 31.05.2022.

<sup>14</sup> В порядке, предусмотренном пунктами 8(11) – 8(14) Правил №1156.

<sup>15</sup> Определение Верховного суда РФ №304-ЭС22-12944 от 14.11.2022 по делу №А75-7519/2021.

<sup>16</sup> Определение Конституционного суда РФ от 29.09.2022 № 2535-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пролубникова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью

заключению договоров с региональным оператором в отсутствие места (площадки) накопления ТКО, не нарушают конституционные права, поскольку образование ТКО предполагается, а заявитель не лишен возможности «оспаривать бездействие уполномоченного органа по созданию таких мест».

В тех случаях, когда обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, расположенных на земельных участках, входящих в общедомовое имущество, лежит на собственниках помещений жилых домов или лицах, осуществляющих управление жилыми домами, при возложении обязанности об организации такого места, судам следует требоваться выяснять не только обстоятельства такой обязанности по созданию места (площадки) накопления ТКО, но и исследовать вопрос о соответствии размещения такой площадки требованиям законодательства<sup>17</sup> с учетом сложившейся застройки.

Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области поддерживает вышеуказанные выводы о существенности условия договора о согласовании места (площадки) накопления ТКО<sup>18</sup>, и в отсутствие места (площадки) накопления ТКО, включенного в реестр мест (площадок) накопления ТКО, что установлено судом общей юрисдикции, заключает об отсутствии оснований у регионального оператора требовать оплату задолженности за услуги по обращению с ТКО.

В другом споре между региональным оператором и собственником ТКО был заключен договор, согласовано условие о месте (площадке) накопления ТКО, однако впоследствии региональный оператор потребовал привести в соответствие место (площадку) накопления ТКО с Правилами №1039. Как следует из существа спора, место (площадка) накопления ТКО не была внесена в реестр мест (площадок) накопления ТКО, региональным оператором оказывались услуги по обращению с ТКО (согласованный сторонами вид коммерческого учета – контейнерный), однако впоследствии региональный оператор ввиду невнесения места (площадки) накопления ТКО в реестр в одностороннем порядке осуществил расчеты по нормативу накопления ТКО. Арбитражный суд Тамбовской области не счел согласование места (площадки) накопления ТКО существенным условием договора, поэтому в отсутствие внесенного в реестр места (площадки) накопления ТКО определение объемов потребления ТКО осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО<sup>19</sup>. Суд апелляционной инстанции, в свою очередь, акцентирует внимание на том, что собственник ТКО был обязан согласовать с органами местного самоуправления, а в условиях общедоступности мест (площадок) для сбора ТКО и презумпцией образования ТКО как «закономерного и неотъемлемого результата процесса жизнедеятельности человека»<sup>20</sup>, «собственники не лишены возможности получения услуги по обращению с ТКО, используя ближайшие общие площадки для сбора ТКО»<sup>21</sup>. Суд кассационной инстанции указал, что суды не дали правовую оценку доводам собственника ТКО о том, что на дату заключения договора место (площадка) накопления ТКО не была оборудована надлежащим образом и внесена в

---

5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктами 815, 817 и 818 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами»

<sup>17</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.2023 № 304-ЭС23-10375 по делу № А03-604/2022

<sup>18</sup> Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-103971/2022 от 29.05.2023.

<sup>19</sup> Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу №А64-656/2022 от 22.09.2022

<sup>20</sup> Определение Верховного суда РФ №309-ЭС15-13978 от 26.02.2016

<sup>21</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А64-656/2022 от 30.11.2022

реестр<sup>22</sup>, ввиду чего ранее принятые судебные акты были отменены с направлением дела на новое рассмотрение в арбитражный суд. Первая инстанция при повторном рассмотрении дела удовлетворила требования регионального оператора по взысканию задолженности за оплату услуг по обращению с ТКО без учета одностороннего изменения условий договора, исходя из согласованных сторонами условий договора (количества и объема контейнеров)<sup>23</sup>.

Подобный спор рассматривался Арбитражным судом Самарской области. Суд первой инстанции, а вместе с ним и вышестоящие инстанции<sup>24</sup>, полагает, что «действующим законодательством не предусмотрена возможность освобождения потребителя от несения расходов по оплате услуг по обращению с ТКО в связи с отсутствием у ответчика площадки, включенной в территориальную схему»<sup>25</sup>, в связи с чем суд удовлетворил требования регионального оператора о взыскании задолженности в том числе за период, когда место (площадка) накопления ТКО не была включена в реестр. Однако суды в указанном споре, в отличие от Арбитражного суда Тамбовской области, в недостаточной мере осветили вопрос обоюдного согласования места (площадки) накопления ТКО в договоре, который был подписан обеими сторонами.

Таким образом, указание на место (площадку) накопления ТКО, внесенную в реестр, хотя и может являться существенным условием, необходимым для фактического осуществления региональным оператором услуг по обращению с ТКО (в силу пункта 148(21) Правил №354), тем не менее, в случаях, когда между региональным оператором и собственником ТКО достигнуто соглашение о месте (площадке) накопления ТКО, не поименованной в реестре, региональный оператор обязан следовать согласованному условию, в связи с чем на собственника ТКО возлагается обязанность по оплате соответствующих услуг по вывозу ТКО даже с места (площадки) накопления ТКО, не указанной в реестре.

## **2. Распределение бремени доказывания по спорам, связанным с выполнением региональным оператором услуги по обращению (вывозу) ТКО.**

**2.1.** На собственника ТКО возлагается бремя доказывания обстоятельств отсутствия ведения хозяйственной деятельности или обстоятельств самостоятельного вывоза и утилизации ТКО<sup>26</sup> в ситуации, когда собственник ТКО пытается доказать невыполнение региональным оператором услуги по обращению с ТКО.

В силу упомянутой презумпции образования ТКО<sup>27</sup> доказать отсутствие ведения хозяйственной деятельности практически не представляется возможным, если отсутствуют документально подтвержденные объективные обстоятельства, как-то: административное приостановление деятельности, судебное решение, предписания органов государственного контроля и т.п.

---

<sup>22</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа по делу №А64-656/2022 от 31.03.2023.

<sup>23</sup> Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу №А64-656/2022 от 21.09.2023.

<sup>24</sup> См.: Постановление Одиннадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу №А55-713/2023 от 05.07.2023; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу №А55-713/2023 от 30.10.2023.

<sup>25</sup> Решение Арбитражного суда Самарской области по делу №А55-713/2023 от 28.04.2023.

<sup>26</sup> Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа по делу №А81-13466/2022 от 02.05.2023.

<sup>27</sup> Такая формулировка указана, например, в решении Арбитражного суда Алтайского края по делу №А03-5344/2022 от 11.05.2023.

Арбитражный суд Красноярского края делает вывод о том, что «заключение ответчиком договора с третьим лицом на оказание услуг по вывозу и передаче отходов от объекта заказчика не освобождает собственника твердых коммунальных отходов от заключения договора с региональным оператором на оказание услуг по обращению с ТКО»<sup>28</sup>. В отсутствие иного поставщика услуг по обращению с ТКО собственник ТКО вынужден заключать договор по обращению с ТКО исключительно с региональным оператором. Более того, как завершает суд в рамках другого спора, «собственник ТКО не вправе отказаться от заключения договора с региональным оператором»<sup>29</sup>.

Презумпция образования ТКО означает, что «именно на [собственника ТКО] возлагается бремя опровержения презумпции образования ТКО у потребителя, и предоставления доказательств неоказания или ненадлежащего оказания региональным оператором спорных услуг»<sup>30</sup>. Как вариант, Арбитражный суд Красноярского края предлагает [собственнику ТКО] «доказать, каким образом им осуществляются установленные законом обязанности по обеспечению транспортировки, обезвреживанию и захоронению таких отходов»<sup>31</sup>.

Между тем, Арбитражный суд Республики Татарстан указывает, что «за время рассмотрения данного спора, в нарушение ст. 65, 68 АПК РФ, [региональным оператором] не представлено подтверждающих доказательств оказания услуг по вывозу ТКО с территории [собственника ТКО]. Ссылка на образование ТКО как неотъемлемая часть жизнедеятельности человека и неизбежной формирования отходов, в отсутствие документального подтверждения оказания данной услуги, несостоятельна»<sup>32</sup>, однако соответствующая позиция не устояла и была отменена судом апелляционной инстанции: «...судом первой инстанции неправомерно приняты доводы [собственника ТКО] о недоказанности оказания [региональным оператором] услуг и необоснованно бремя доказывания возложено на [регионального оператора], поскольку, отрицая оказание услуг [региональным оператором], [собственник ТКО] при этом не представил доказательства самостоятельного либо с привлечением третьих лиц вывоза и утилизации ТКО в спорный период способами, не нарушающими действующего санитарного законодательства, тогда как действующим законодательством закреплена презумпция образования ТКО в результате жизнедеятельности физических лиц и в результате осуществления деятельности юридическими лицами (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26.02.2016 N 309-ЭС15-13978)»<sup>33</sup>.

Существующее неравенство в положении сторон приводит к тому, что отсутствие иных лиц, осуществляющих на территории деятельности по обращению с ТКО, а также презумпция образования ТКО влечет невозможность отказа от заключения договора и (или) доказывания невыполнения региональным оператором договорных обязательств.

**2.2.** Суды полагают доказанным факт осуществления региональным оператором услуг по вывозу ТКО при ряде обстоятельств.

---

<sup>28</sup> Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-32310/2021 от 10.05.2023

<sup>29</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу А60-2229/2023 от 22.06.2023.

<sup>30</sup> Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-96387/2022 от 13.06.2023.

<sup>31</sup> Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-32310/2021 от 10.05.2023

<sup>32</sup> Решение Арбитражного суда Республики Татарстан по делу №А65-6440/2022 от 25.01.2023.

<sup>33</sup> Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А65-6440/2022 от 04.05.2023.

В качестве доказательств оказания услуг по вывозу ТКО региональный оператор, как правило, представляет универсальные передаточные акты (далее – УПД) и документы из навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, а также в ряде случаев – маршрутные журналы и акты сдачи ТКО на объект размещения отходов<sup>34</sup>.

УПД является первичным документом, подтверждающим факты хозяйственной деятельности<sup>35</sup>, однако в отсутствие утвержденной формы<sup>36</sup> подпись собственника ТКО в таком документе не является обязательной, то есть УПД может быть составлена региональным оператором в одностороннем порядке. В тех случаях, когда УПД направлены собственнику ТКО (при наличии заключенного договора), «поскольку ответчик не направил в установленный договором срок мотивированный отказ от подписания УПД, услуги считаются оказанными региональным оператором в полном объеме и, соответственно, принятыми потребителем без возражений и подлежащими оплате»<sup>37</sup>. Иными словами «отсутствие подписанных универсальных передаточных документов, не освобождает ответчика от оплаты услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, которые были оказаны фактически»<sup>38</sup>.

ГЛОНАСС – глобальная навигационная спутниковая система, которая обеспечивает точное позиционирование объекта в пространстве с минимальной погрешностью. Как указывает Арбитражный суд Курганской области, «факт оказания услуг региональным оператором по вывозу ТКО можно подтвердить отчетом о прохождении каждой точки из спутниковой системы навигации ГЛОНАСС»<sup>39</sup>.

Все же существует и позитивные для собственников ТКО направления в развитии судебной практики, однако такие судебные решения скорее связаны с редкими случаями не предоставления региональным оператором доказательств в обоснование своих требований. Например, суд указывает, что «[региональным оператором] не было представлено документов, свидетельствующих об оказании услуг по вывозу ТКО, ... в материалах дела отсутствуют УПД, подтверждающие факт оказания услуг, и доказательства их ежемесячного направления потребителю (в соответствии с условиями типового договора)»<sup>40</sup>, в результате региональный оператор отказался от иска. В другом деле региональный оператор оспаривал привлечение к административной ответственности по статье 7.23 КоАП РФ в связи с ненадлежащим предоставлением коммунальной услуги по сбору и вывозу ТКО: «По ЖД № 27 отчеты геозон посещений (сведений спутникового мониторинга «ГЛОНАСС») ООО «Хабавтотранс ДВ» не представлены. Коммунальная услуга по обращению с ТКО фактически не оказывалась»<sup>41</sup>.

Дополнительно, помимо презумпции образования ТКО суды высказывают сомнение в отношении добросовестности собственников ТКО. Арбитражный суд Пермского края, удовлетворяя требования регионального оператора о взыскании

---

<sup>34</sup> Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу №А45-154/2022 от 01.09.2022; оставлено в силе постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А45-154/2022 от 22.11.2022.

<sup>35</sup> Письмо ФНС России от 21.10.2013 № ММВ-20-3/96@ «Об отсутствии налоговых рисков при применении налогоплательщиками первичного документа, составленного на основе счета-фактуры»

<sup>36</sup> [https://www.nalog.gov.ru/rn77/about\\_fts/about\\_nalog/4319219/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/about_nalog/4319219/)

<sup>37</sup> Решение Арбитражного суда Орловской области по делу №А48-745/2023 от 26.04.2023

<sup>38</sup> Решение Арбитражного суда Курганской области по делу №А34-18219/2022 от 01.06.2023.

<sup>39</sup> Решение Арбитражного суда Курганской области по делу №А34-18219/2022 от 01.06.2023.

<sup>40</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А48-1463/2023 от 21.09.2023

<sup>41</sup> Решение Арбитражного суда Хабаровского края по делу №А73-4524/2023 от 29.05.2023; оставлено в силе постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 19.07.2023, постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.11.2023.

задолженности по договору, в нарушение части 5 статьи 10 ГК РФ указывает, что «нельзя исключать и сговор между «дружественным» собственником ТКО и транспортировщиком отходов, направленный на имитацию отношений по вывозу ТКО с целью неправомерного освобождения от оплаты услуг регионального оператора»<sup>42</sup>. Вышестоящие инстанции указывают, что собственник ТКО, «...ведя свою деятельность, образовывал ТКО. Иного из материалов дела не следует»<sup>43</sup>. Следовательно, при презумпции образования ТКО и определенного регионального оператора, суды делают вывод об осуществлении региональным оператором услуг по обращению с ТКО.

В соответствии с частью 1 статьи 65 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Соответственно, региональный оператор, подавая иск о взыскании задолженности по договору на оказание услуг по обращению с ТКО, тем не менее обязан предоставить доказательства исполнения договора. В свою очередь, Арбитражный суд Иркутской области со ссылкой на абонентский характер заключенного договора, указывает, что «отсутствие доказательств фактического оказания услуг региональным оператором не является препятствием к удовлетворению иска о взыскании абонентской платы, если собственник ТКО в этот период не требовал исполнения»<sup>44</sup>.

**2.3.** Одной из немногих мер, направленных на реализацию права собственника ТКО по выявлению нарушений со стороны регионального оператора, является составление акта о нарушении, фото- и видеофиксация.

Пунктами 16 и 20 типового договора Правил №1156 установлено, что в случае нарушения региональным оператором обязательств по договору потребитель с участием представителя регионального оператора составляет акт о нарушении региональным оператором обязательств по договору и вручает его представителю регионального оператора. При неявке представителя регионального оператора потребитель составляет указанный акт в присутствии не менее чем двух незаинтересованных лиц или с использованием фото- и (или) видеофиксации и в течение трех рабочих дней направляет акт региональному оператору с требованием устранить выявленные нарушения в течение разумного срока, определенного потребителем. Потребитель направляет копию акта о нарушении региональным оператором обязательств по договору в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Судебная практика, где собственники ТКО бы оперировали соответствующими актами, не является распространенной. Так, по итогам анализа судебных актов по ключевой фразе «составлен акт о нарушении региональным оператором обязательств по договору» обнаруживаются, в основном, судебные акты, согласно которым собственники ТКО акты не составляли<sup>45</sup>. Например, суд указывает, что доводы собственника ТКО о недоказанности факта оказания региональным оператором услуг по вывозу ТКО подлежат отклонению, так как, в частности отсутствуют доказательства составления собственником ТКО в установленном законодательством порядке актов о неоказании либо ненадлежащем оказании услуг по вывозу ТКО и направления их в адрес истца. Следовательно, завершает

---

<sup>42</sup> Решение Арбитражного суда Пермского края по делу №А50-18691/2022 от 05.10.2022.

<sup>43</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу А50-18691/2022 от 28.12.2022; Постановление Арбитражного суда Уральского округа по делу №А50-18691/2022 от 27.04.2023.

<sup>44</sup> Решение Арбитражного суда Иркутской области по делу №А19-19328/2022 от 29.03.2023.

<sup>45</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Свердловской области по делу №А60-14054/2023 от 29.05.2023, Решение Арбитражного суда Алтайского края по делу №А03-2157/2023 от 31.05.2023

суд, в силу пунктов 6.4, 16, 20 типового договора оказанные услуги по обращению с ТКО считаются принятыми и подлежат оплате потребителями в полном объеме<sup>46</sup>.

Ситуации, при которой собственники ТКО не могут подтвердить предполагаемые нарушения со стороны регионального оператора соответствующими актами, заполненными в соответствии с законом, встречаются как в случаях с типовыми договорами<sup>47</sup>, так и в случаях с заключенными договорами на оказание услуг<sup>48</sup>.

В качестве одной из причин можно выделить недостаточное информирование собственников ТКО об их правах в части выявления неисполнения региональным оператором обязанности по вывозу ТКО. В частности, на сайте АО «НЭО»<sup>49</sup> отсутствует сведения о возможных действиях собственника ТКО, необходимых для фиксации нарушений со стороны регионального оператора. При этом на сайте региональных операторов Перми<sup>50</sup>, Москвы<sup>51</sup> также отсутствует аналогичный раздел, хотя есть раздел, позволяющий направить обращение о несвоевременном вывозе ТКО. В свою очередь, сайт регионального оператора Республики Хакасия содержит сведения о порядке составления акта<sup>52</sup>, а на сайтах Богадского муниципального образования<sup>53</sup> и города Саяногорска<sup>54</sup> Республики Хакасия также содержится образец акта для заполнения. Информирование посредством интернета является не единственным способом освещения прав собственников ТКО, требуется обширная кампания по популяризации сведений о деятельности регионального оператора и возможных способах взаимодействия с ним, в том числе способы выявления нарушений.

Как результат, недостаточная информированность собственников ТКО о порядке выявления нарушений может повлечь невозможность защиты нарушенных прав в судебном порядке. И если в отношении типового договора пунктом 8(17) Правил №1156 установлено, что он публикуется «всеми доступными способами, в том числе путем размещения на своем официальном сайте, а также в СМИ», тем не менее, судебные разбирательства свидетельствуют о том, что потребители недостаточно осведомлены о порядке формирования возражений на деятельность регионального оператора.

**2.4.** Процессуальные аспекты доказывания по спорам с региональным оператором подтверждают ограниченность способов доказывания нарушений со стороны регионального оператора.

Арбитражный суд Волгоградской области разработал методические рекомендации по определению предмета доказывания по спорам о неисполнении или ненадлежащем

---

<sup>46</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда по делу №А43-24636/2022 от 30.01.2023, оставлено в силе Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.04.2023.

<sup>47</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Свердловской области по делу №А60-7099/2023 от 25.04.2023: «В адрес регионального оператора не направлялся акт о нарушении региональным оператором обязательств по договору, обратного в материалы дела не представлено».

<sup>48</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Алтайского края по делу №А03-2157/2023 от 31.05.2023

<sup>49</sup> По состоянию на 31.10.2023 <https://spb-neo.ru/>

<sup>50</sup> <https://tkopro.ru/faq/> по состоянию на 31.10.2023.

<sup>51</sup>

<https://eco-pro.ru/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/#voprosy-otvety>

<sup>52</sup> <http://19.aerocity-2000.ru/index.php/aerocity/fizicheskim-litsam/kak-pravilno-podavat-vedomlenie-o-vyzove-regionalnogo-operatora-dlya-sostavleniya-akta>

<sup>53</sup> <https://bograd-web.ru/announce/15370-pamyatka-o-poryadke-fiksacii-narusheniy-regionalnogo-operatora-obyazatelstv-po-dogovoru-na-okazanie-uslug-po-obrascheniyu-s-tko.html>

<sup>54</sup> <http://sayan-adm.ru/assets/files/news/pamyatka.pdf>

исполнении обязательств по договорам возмездного оказания услуг<sup>55</sup>, в том числе в свете деятельности региональных операторов. В предмет доказывания, суд в том числе включает факт оказания услуг по выводу ТКО.

Суд, однако, приходит к выводу о том, что «факт оказания заказчику услуг региональным оператором подразумевается (пока не доказано обратное)», хотя и при условии, что «подтверждается истцом (региональным оператором) путем предоставления в материалы дела договора, подписанного или не подписанного со стороны потребителя, доказательств его направления потребителю, универсальных передаточных документов или актов (помесячно)».

Суд утверждает, что собственник ТКО «вправе представить суду любые относимые доказательства, свидетельствующие о нарушении региональным оператором порядка оказания услуг», в связи с чем «бремя доказывания их надлежащего качества переходит к истцу (региональному оператору)»<sup>56</sup>. В соответствии со статьей 67 АПК РФ, 59 ГПК РФ, относимыми доказательствами считаются те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения дела. Однако суд не обращает внимание, что соответствие критерию относимости доказательств недостаточно для того, чтобы собственник мог возражать в судебном процессе. Однозначно требуется соответствие таких доказательств также и критерию допустимости (статья 68 АПК РФ, статья 60 ГПК РФ) о том, что обстоятельства дела, которые в соответствии с законом должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами. Такой вывод следует из положений типового договора о порядке составления акта о нарушении региональным оператором обязательств по договору. Соответственно, не любые относимые доказательства могут быть приняты судом в качестве обоснования нарушений со стороны регионального оператора, а только те, которые соответствуют условиям типового договора и положениям Правил №1156.

В тех судебных разбирательствах, в которых собственники ТКО предоставляли акты, суды не принимали такие доказательства в качестве допустимых в связи с рядом нарушений при составлении. Так, Арбитражный суд Московской области указывает, что «[собственником ТКО] в нарушение условий договора в одностороннем порядке были составлены акты о неисполнении, которые не могут быть приняты во внимание»<sup>57</sup>.

Более того, Арбитражный суд Мурманской области обосновывает, что «законодательством подробно регламентирован механизм фиксации нарушений, допускаемых региональным оператором при оказании услуг по обращению с ТКО. Применение указанного механизма, утвержденного Правилами № 1156 (раздел 6 типового договора), может применяться хозяйствующими субъектами, в том числе, и до заключения договора в письменной форме, в целях поддержания санитарно-эпидемиологической обстановки в местах накопления ТКО»<sup>58</sup>.

Вопрос распределения бремени доказывания затрагивался в том числе Конституционным судом РФ в определении от 30.03.2023 № 663-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «ЭкоСтройРесурс» на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 24.7 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и

---

<sup>55</sup> <https://volgograd.arbitr.ru/preview/348914>

<sup>56</sup> <https://volgograd.arbitr.ru/preview/348914>

<sup>57</sup> Решение Арбитражного суда Московской области по делу №А41-64858/2022 от 24.04.2023.

<sup>58</sup> Решение Арбитражного суда Мурманской области по делу №А42-1520/2023 от 25.04.2023

пунктом 8.18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами»<sup>59</sup>. По мнению заявителя, оспариваемые нормы налагают на регионального оператора чрезмерное бремя доказывания надлежащего оказания услуг, в частности обязывают предоставлять доказательства вывоза отходов из мест их накопления, включенных в территориальную схему. Конституционный суд РФ на основании буквального толкования посчитал, что «положения не предполагают безвозмездного оказания услуги по обращению с ТКО, а равно и взимания платы за неоказанную услугу, в том числе за период, в котором отношения между региональным оператором и потребителем регламентировались типовым договором». Полагаем, вывод Конституционного суда РФ свидетельствует о том, что бремя доказывания должно быть равномерно распределено между сторонами процесса, хотя и такая формулировка не проясняет степени достаточности приводимых в судебных спорах аргументов.

В действительности суды принимают сторону регионального оператора: «Анализ содержания раздела 6 договора от 12.08.2018, регламентирующего порядок фиксации нарушений позволяет заключить, что оказанная региональным оператором услуга является качественной до тех пор, пока недостоверность такого предположения не будет бесспорно доказана ответчиком»<sup>60</sup>.

### **3. Заключительные положения.**

Суды единогласно отмечают, что «целью изменения регулирования порядка обращения с ТКО являлось, в том числе создание экономических стимулов для прекращения загрязнения окружающей среды путем создания безальтернативного механизма размещения отходов лишь в специализированных объектах и осуществления деятельности по обращению с ТКО строго определенными и контролируруемыми государством лицами (региональными операторами)»<sup>61</sup>.

Вместе с этим, безальтернативный механизм характеризует значительный перевес прав в пользу регионального оператора. Презумпция образования ТКО у потребителей, отсутствие конкуренции на рынке обращения с ТКО, многоэтапный процесс доказывания нарушений, выявляемых собственником ТКО, абонентский характер типового договора характеризуют собственника ТКО как слабую сторону, чьи права и интересы должны быть прозрачно и доступно сформулированы в законодательстве и доведены до неограниченного круга лиц не только всеми доступными способами, но и таким образом, чтобы можно было удостовериться в усвоении такой информации.

Исследуемые судебные акты подтверждают, что у собственников ТКО отсутствует фактическая возможность заключения договора с иным лицом<sup>62</sup>, несмотря на указание на возможность осуществления деятельности по обращению с ТКО несколькими лицами в

---

<sup>59</sup> Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ЭкоСтройРесурс» на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 24.7 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктом 8.18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами»

<sup>60</sup> Решение Арбитражного суда Саратовской области по делу №А57-328/2023 от 03.05.2023.

<sup>61</sup> См.: Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А45-18915/2022 от 06.04.2023; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу №А70-1825/2021 от 15.04.2022.

<sup>62</sup> См., например, Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу №А64-656/2022 от 21.09.2023: «...акционерному обществу «Тамбовская сетевая компания» присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Тамбовской области. В связи с этим, иной поставщик услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Тамбовской области отсутствует».

части 1 статьи 24.6 Федерального закона №89-ФЗ<sup>63</sup>. Потенциально, суды не исключают такой возможности<sup>64</sup>, но на практике в пределах территории субъекта РФ, как правило, статус регионального оператора присваивается только одному лицу.

При этом, региональный оператор не обладает статусом субъекта естественной монополии. Хотя и услуга регионального оператора по обращению с ТКО относится к регулируемым видам деятельности (пункты 1, 4 статьи 24.8 Федерального закона № 89-ФЗ), как следует из статьи 4 Федерального закона «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ деятельность региональных операторов по обращению с ТКО не подпадает под сферы деятельности субъектов естественной монополии<sup>65</sup>.

Федеральная Антимонопольная служба РФ (далее – ФАС РФ) признает, что к региональному оператору могут применяться меры антимонопольного реагирования, «учитывая, что региональный оператор является лицом, оказывающим решающее влияние на общие условия рынка услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами и (или) способным устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам»<sup>66</sup>. Однако такая позиция ведомства не свидетельствует об исключительном признании за региональным оператором статуса монополиста, она лишь констатирует возможность такого признания исходя из конкретной ситуации.

Таким образом, в отсутствие четких инструментов не представляется возможным обеспечить баланс между региональным оператором и потребителями его услуги, который мог бы дать дополнительные гарантии доступности услуг по обращению с ТКО и эффективное функционирование региональных операторов.

---

<sup>63</sup> Часть 1 статьи 24.6: Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются *одним или несколькими региональными операторами* в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

<sup>64</sup> Решение Арбитражного суда Воронежской области по делу №А14-17869/2022 от 25.04.2023: «Доказательств того, что в спорный период услуги оказывались иным лицом, ответчиком в материалы дела не представлено (статья 9, 65 АПК РФ)».

<sup>65</sup> В частности, АО «НЭО» не включен в реестр субъектов естественной монополии по данным: [https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c\\_industrial\\_and\\_trade/standart-razvitiya-konkurencii-v-sankt-peterburge/reestr-subektov-estestvennyh-monopolij-v-sankt-peterburge/](https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_industrial_and_trade/standart-razvitiya-konkurencii-v-sankt-peterburge/reestr-subektov-estestvennyh-monopolij-v-sankt-peterburge/)

<sup>66</sup> Письмо ФАС России от 11.08.2021 № ВК/67016/21 «О применении пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ»

### **Используемые в мониторинге дела:**

1. Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по делу №А75-7519/2021 от 23.07.2021
2. Постановление восьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А75-7519/2021 от 24.01.2022
3. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу №А75-7519/2021 от 31.05.2022.
4. Определение Верховного суда РФ №304-ЭС22-12944 от 14.11.2022 по делу №А75-7519/2021.
5. Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу №А64-656/2022 от 22.09.2022
6. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А64-656/2022 от 30.11.2022
7. Постановление Арбитражного суда Центрального округа по делу №А64-656/2022 от 31.03.2023.
8. Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу №А64-656/2022 от 21.09.2023.
9. Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа по делу №А81-13466/2022 от 02.05.2023.
10. Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-32310/2021 от 10.05.2023
11. Решение Арбитражного суда Пермского края по делу №А50-18691/2022 от 05.10.2022.
12. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу А50-18691/2022 от 28.12.2022;
13. Постановление Арбитражного суда Уральского округа по делу №А50-18691/2022 от 27.04.2023.
14. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда по делу №А43-24636/2022 от 30.01.2023
15. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа №А43-24636/2022 от 21.04.2023.
16. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу А60-2229/2023 от 22.06.2023.
17. Решение Арбитражного суда Московской области по делу №А41-64858/2022 от 24.04.2023.
18. Методические рекомендации по определению предмета доказывания по спорам о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договорам возмездного оказания услуг Арбитражного суда Волгоградской области

19. Определение Конституционного Суда РФ "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "ЭкоСтройРесурс" на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 24.7 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" и пунктом 8.18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами"

20. Решение Арбитражного суда Воронежской области по делу №А14-17869/2022 от 25.04.2023

21. Решение Арбитражного суда Орловской области по делу №А48-745/2023 от 26.04.2023

22. Решение Арбитражного суда Мурманской области по делу №А42-1520/2023 от 25.04.2023

23. Решение Арбитражного суда Свердловской области по делу №А60-7099/2023 от 25.04.2023

24. Решение Арбитражного суда Свердловской области по делу №А60-14054/2023 от 29.05.2023

25. Решение Арбитражного суда Алтайского края по делу №А03-2157/2023 от 31.05.2023

26. Решение Арбитражного суда Саратовской области по делу №А57-328/2023 от 03.05.2023

27. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-103971/2022 от 29.05.2023

28. Решение Арбитражного суда Самарской области по делу №А55-713/2023 от 28.04.2023

29. Постановление Одиннадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу №А55-713/2023 от 05.07.2023

30. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу №А55-713/2023 от 30.10.2023

31. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-96387/2022 от 13.06.2023.

32. Решение Арбитражного суда Алтайского края по делу №А03-5344/2022 от 11.05.2023.

33. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан по делу №А65-6440/2022 от 25.01.2023.

34. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А65-6440/2022 от 04.05.2023.

35. Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу №А45-154/2022 от 01.09.2022;

36. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А45-154/2022 от 22.11.2022.

37. Решение Арбитражного суда Курганской области по делу №А34-18219/2022 от 01.06.2023.
38. Решение Арбитражного суда Хабаровского края по делу №А73-4524/2023 от 29.05.2023.
39. Решение Арбитражного суда Хабаровского края по делу №А73-4524/2023 от 29.05.2023;
40. постановление Шестого арбитражного апелляционного суда по делу №А73-4524/2023 от 19.07.2023.
41. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу №А73-4524/2023 от 02.11.2023.
42. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.2023 № 304-ЭС23-10375 по делу № А03-604/2022
43. Определение Конституционного суда РФ от 29.09.2022 № 2535-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пролубникова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктами 815, 817 и 818 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами»
44. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу №А45-18915/2022 от 06.04.2023
45. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу №А70-1825/2021 от 15.04.2022.
46. Решение Арбитражного суда Иркутской области по делу №А19-19328/2022 от 29.03.2023