

КТО ТАКОЙ ЭТОТ «РОССИЙСКИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ОПЕРАТОР»?

Н. С. Беляева, генеральный директор юридической компании «Дельфи», заместитель председателя Комитета по экологии Деловой России

Все знали, что государство давно и твердо намерено создать некоего оператора всея Руси по обращению с ТКО, и все же произошло это неожиданно. Интернет взорвался саркастическими комментариями и апокалиптическими прогнозами. Но давайте разберемся, есть ли поводы для паники и в чем они состоят.

*Нет ничего тягостней мучительной неизвестности.
Оскар Уайльд*

В первую же полноценную рабочую неделю января 2019 г. все новостные ленты взорвались сообщением о создании столь давно анонсированной публично-правовой компании, того самого единого оператора по обращению с ТКО! Первые сообщения, которыми пестрили новости, ловили внимание, прикованное к скандалам, разворачивающимся вокруг регоператоров в разных регионах нашей необъятной Родины. Затем все без исключения прокомментировали подписанный Президентом России указ о создании публично-правовой компании (ППК) по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» как новость о появлении единого оператора по обращению с ТКО, подразумевающая при этом некую административную надстройку над существующими более чем в 80 % субъектов РФ [1] региональными операторами. Представление о том, что вновь созданный «оператор» монополизирует рынок услуг по обращению с

ТКО (вероятно, ошибочное), прямо следует из его названия, но, как говорится, на заборе тоже что-то написано, но за забором этого нет. Поэтому следует очень внимательно читать не заголовки статей, не посты в соцсетях, а то, что реально вышло из Администрации Президента, то есть сам указ [2].

Итак, рожденная 14.01.2019 Указом Президента РФ № 8 ППК по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» согласно официальному релизу, размещенному на сайте Президента РФ [3], создана в целях реализации норм российского законодательства в области обращения с ТКО, стимулирования инвестиционной активности в этой области и претворения в жизнь национального проекта «Экология» (в том числе вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления продукции и получения энергии, а также в целях ресурсосбережения).

Для чего же на самом деле создана эта компания? Будет ли она конкурентом существующим региональным операторам или это будет «единое окно» для сбора денег за услуги в области обращения с ТКО? Пошатнет ли создание этой компании те основы, которые сумел отстроить бизнес за недолгое время существования РОП? Получит ли ППК право распоряжаться деньгами экосбора вне зависимости от того, кто будет его администратором, ФНС России или Росприроднадзор России? Неизвестность страшит больше вещей, которые мы знаем и которым можем дать оценку. Поэтому зафиксируемся пока только на фактах, чтобы понять, что же это такое – «Российский экологический оператор»? Обратимся к первоисточнику, не размениваясь на предположения и домыслы (для этого у читателя есть альтернативные источники информирования [4]).

Публично-правовая компания «Российский экологический оператор» имеет следующие полномочия:

1. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства РФ в области обращения с ТКО, участие в разработке проектов нормативных правовых актов в указанной области, то есть право законодательной инициативы. Однако это не значит, вопреки распространенному в Интернете мнению, что все законодательные инициативы в области обращения с ТКО обязательно должны получать резолюцию (согласовываться с позицией) ППК.

2. В пределах своей компетенции координация деятельности органов исполнительной власти всех уровней по реализации норм законодательства РФ в области обращения с ТКО, в том числе:

- участие в разработке и реализации государственных программ, проектов в области обращения с ТКО, предусмотренных законодательством, а также региональных программ в указанной области;

- подготовка предложений по совершенствованию законодательства РФ в области обращения с ТКО, участие в разработке проектов нормативных правовых актов в указанной области;

- заключение в пределах своей компетенции соглашений с органами исполнительной власти всех уровней и организациями, осуществляющими деятельность в области обращения с ТКО;

- проведение экспертизы территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО, и подготовка рекомендаций по их корректировке. Данное положение явно потребует конкретизации, так как из положений указа неясны порядок, сроки, механизм, условия и основания проведения такой экспертизы;

- анализ реализации в субъектах РФ территориальных схем, выполнения региональных программ, а также норм закона в области обращения с ТКО, в том числе в части, касающейся соблюдения процедуры общественного обсуждения проектов территориальных схем;

- участие в подготовке заключаемых между субъектами РФ соглашений по вопросам транспортирования ТКО, образовавшихся на территории одного субъекта РФ, в

другие субъекты РФ, а также обработки, утилизации, обезвреживания и размещения указанных отходов на территориях этих субъектов;

- функции заказчика, оператора и (или) разработчика информационных систем в области обращения с ТКО: полномочия Росприроднадзора в части создания информационных систем в области обращения с отходами переходят к ППК. Однако в связи с отсутствием четкого разграничения (а указ этим грешит) между ТКО и отходами от использования товаров (ОИТ) преждевременно делать выводы как о том, что в зону ответственности ППК поступают и базы данных по экологическому сбору по объемам выполненной в рамках РОП утилизации ОИТ, так и о возможности вмешиваться в эти процессы;

- образовательная, просветительская и информационно-разъяснительная деятельность в области обращения с ТКО, а также популяризация современных технологий обращения с ними. В части популяризации современных технологий полномочия ППК, вероятно, пересекутся с полномочиями Минпромторга РФ, у которого в целях ликвидации проблемы «у семи нянек дитя без глазу» и так забрали большинство полномочий в области обращения с отходами; возникает вопрос понравится ли это регулятору;

- осуществление в пределах своей компетенции международного сотрудничества по вопросам организации обращения с ТКО, в том числе заключение соглашений с международными организациями. Вероятно, эта функция окажется либо рудиментом, либо профанацией, хотя, безусловно, имеет право на существование хотя бы потому, что учиться на чужих ошибках – это то, к чему надо стремиться.

3. Разработка мер по привлечению частных инвесторов к реализации инвестиционных проектов в области обращения с ТКО, в том числе:

- разработка проектов федеральных и региональных программ государственной поддержки инвестиционных проектов и проведение экспертизы таких программ;

- разработка стандартов реализации инвестиционных проектов, направленных на повышение привлекательности и улучшение условий финансирования таких проектов;

- организация и осуществление финансирования инвестиционных проектов (включая проектирование), а также работ по строительству, реконструкции, модернизации объектов капитального строительства, необходимых для деятельности в области обращения с ТКО, и подключение таких объектов к сетям инженерно-технической инфраструктуры, в том числе с правом выкупа земельных участков для нужд строительства. Вероятно, эта функция нужна ППК для строительства пресловутых 200 или 240 заводов, о которых докладывали первому лицу государства в связи с выводами (чьими?) о необходимости таковых для решения отходной проблемы. Основания для выводов о необходимости строительства этих заводов, равно как и об их количестве (особенно учитывая, что в России ТКО составляют лишь 5 % от общего объема образующихся отходов) остается загадкой для бизнеса, который задействован в процессе переработки отходов, но, видимо, чье-то желание «осчастливить» страну непоколебимо;

- предоставление частным инвесторам гарантии (поручительства), в том числе на платной основе, для реализации инвестиционных проектов;

- осуществление эмиссии облигаций в целях финансирования инвестиционных проектов, приобретение ценных бумаг, выпущенных в указанных целях, владение и распоряжение ими, предоставление эмитентам таких ценных бумаг гарантии (поручительства). Вероятно, речь идет о так называемом «зеленом» финансировании, тут в помощники по привычке позовут Внешэкономбанк (ВЭБ), Сбербанк и ВТБ, но, как показала практика, эти банки пока не видят интереса в подобных инструментах, о чем красноречиво свидетельствуют созданная на субсидии «фабрика» проектного финансирования

ВЭБ [5], а также разработанные и неиспользуемые поправки к закону о ценных бумагах [6] о специализированных обществах проектного финансирования.

- участие в концессионных соглашениях и соглашениях о государственно-частном и (или) о муниципально-частном партнерстве;

- приобретение имущества, необходимого для осуществления деятельности в области обращения с ТКО, включая здания и сооружения, оборудование для обработки, утилизации отходов, специальную технику, владение, распоряжение этим имуществом и его эксплуатацию. Совокупность данного ряда полномочий позволяет сделать вывод о том, что созданный оператор будет все же заниматься деятельностью по обращению с отходами, то есть фактически принимать участие в процессе подготовки отходов к использованию, а также к утилизации. Но так как указ о создании – это все же распорядительный документ учредительного характера, делать окончательные выводы пока рано;

- приобретение долей, владение, распоряжение долями в уставных капиталах организаций, осуществляющих деятельность в области обращения с ТКО, и проектных компаний, реализующих инвестиционные проекты по строительству, реконструкции и модернизации объектов обращения с отходами.

4. Стимулирование и поддержка мер, направленных на увеличение количества вторичных ресурсов, получаемых от ТКО, сокращение образования ТКО, снижение объемов захораниваемых ТКО, включая отходы от использования потребительских товаров, в отношении которых предусмотрены специальные правила обращения (элементы питания, электроника и др.), в том числе:

- обеспечение (организация) в случаях, установленных законодательством РФ, утилизации отходов от использования товаров производителями и импортерами этих товаров. Вот тут действительно очевидно дублирование функций операторов, вовлеченных в реализацию РОП, но в то же время сле-

дует помнить и о том, что наделение ППК такими полномочиями не означает исключительности ее статуса;

- разработка и реализация мер по совершенствованию правил обращения с вторичными материальными ресурсами и стимулированию спроса на продукцию из них. Вот это положение весьма опасно, особенно учитывая, что до сегодняшнего момента любая попытка внедрить то, что прописано в полномочиях ППК в части вторичных ресурсов, заканчивалось выдумыванием нового «ФККО», полностью дублирующего действующий классификатор отходов, а также классификатор продукции;

- формирование библиотеки типовых проектов, реализуемых в области обращения с ТКО, осуществление добровольной сертификации технологий, оборудования, объектов капитального строительства, необходимых для деятельности в области обращения с ТКО;

- осуществление научных разработок, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на реализацию целей компании, установленных данным указом и уставом компании.

Вероятно (хотя абсолютно необязательно), что начальное целеполагание будет трансформировано. Ведь, как метко заметил Владимир Жириновский, комментируя появление ППК [7], прибыльная должность главного мусорщика страны – заманчивая перспектива для многих, но у этой отрасли есть багаж советского прошлого, отягощенный отсутствием у населения малейшего желания платить за мусор. А без денег никакая ППК не сможет сотворить чуда!

Поэтому если вновь рожденной ППК и уготовлена участь спасителя Родины от мусора, в горах которого очень не хочется жить ни автору статьи, ни кому-либо еще, то в первую очередь надо осмотреться и понять, что нарисованная глянцева картинка, как уже показало весьма неоднозначное начало реформы, является только картинкой, но не реальностью. А пока мы

врем сами себе, придумываем КРП для бедных губернаторов, которые готовы согласиться на нереальные показатели обработанного и утилизированного мусора, строим «экотехнопарки», более похожие на потемкинские деревни, пытаемся через фискальную функцию сделать хорошо для природы, банально собрав в очередной раз платежи с бизнеса и тем самым как бы разрешая ему спокойно мусорить в соответствии с уплаченными деньгами, пока министр финансов удивляется [8], почему население так нервно реагирует на вводимые с целью улучшения качества жизни новшества в виде повышения пенсионного возраста, увеличения ставки НДС, неналоговых платежей и т. д., мы не сможем организовать систему по обращению с ТКО замкнутого цикла.

В любом случае только время покажет, что же это за ППК такая и каковы ее реальные цели. Ну а пока стоит сосредоточиться на том, чего ППК ни остановить, ни изменить уже не может, – на реформе ТКО, стартовавшей в этом году. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. <http://government.ru/news/35360/>.
2. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201901140034?index=0&rangeSize=1>.
3. <http://kremlin.ru/acts/news/59673>.
4. <https://t.me/greenserpent>.
5. *Постановление Правительства РФ от 15.02.2018 № 158 (ред. от 06.06.2018) «О программе «Фабрика проектного финансирования» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на возмещение расходов в связи с предоставлением кредитов и займов в рамках реализации механизма «Фабрика проектного финансирования»).*
6. *Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О рынке ценных бумаг».*
7. <https://t.me/zhirinovskylive>.
8. <https://www.kommersant>.