

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЕРАТОР И ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОГУБЯТ ОТРАСЛЬ

*Н. Д. Цхадая, д.т.н., профессор, председатель Ухтинского государственного технического университета, президент совета ректоров РК;*

*И. А. Шпектор, президент Союза городов Заполярья и Крайнего Севера России, председатель комитета Общероссийского конгресса муниципальных образований, член наблюдательного совета Фонда содействия реформированию ЖКХ, заместитель председателя Общественного совета при Министерстве строительства и ЖКХ Российской Федерации, г. Москва;*

*А. Г. Еришов, к.т.н., президент Профессионального экологического союза, г. Москва;*

*М. П. Седогин, зам. директора ООО «Экология ЛТД», г. Самара;*

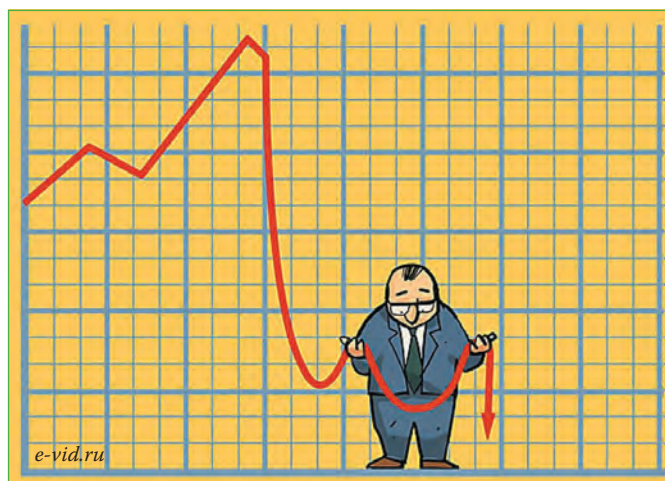
*Д. Н. Цхадая, генеральный директор ООО «Сетевые технологии», г. Ухта*

Эта острая аналитическая статья – о необходимости корректировки законодательства о ТКО в части отмены норм, касающихся регулирования тарифов и участия региональных операторов, поскольку в условиях действия этих механизмов, уверены авторы, отрасль ждет скорый, полный и окончательный провал.

## 1. КОГДА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГУБИТ ОТРАСЛЬ

Система обращения с ТКО в России создавалась в тяжелейших условиях 1990-х гг.: галопирующая инфляция, правовая неопределенность, разгул преступности, практически нулевая материально-техническая база, традиционно сложившиеся близкие к нулевым цены на услуги. Тем не менее к началу 2000-х гг. в стране практически из ничего была создана достаточно мощная и самодостаточная отрасль, которая позволяла обеспечивать своевременный вывоз и захоронение на полигонах (и усовершенствованных свалках) миллионов тонн образующихся в городах ТКО. Конечно, основная часть объектов по обращению с ТКО все еще эксплуатировалась по старинным малоэффективным технологиям. Однако темпы развития отрасли позволяли рассчитывать, что уже через 5–10 лет ситуация резко изменится и Россия из отстающих в области обращения с ТКО если и не превратится в лидера, то, по крайней мере, встанет в один ряд с развитыми европейскими странами. Достаточно сказать, что, например, в Самаре в 2004 г. был достигнут уровень извлечения картона из отходов 60 %, что соответствовало на тот период наивысшим европейским показателям. При этом для обеспечения такого результата не потребовалось ни рубля бюджетных денег и ни копейки повышения тарифов на сбор и вывоз отходов!

Однако в конце 2004 г. в России был принят печально известный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «О регулировании тарифов организаций коммунального



комплекса», который отбросил отрасль на десятилетия назад и полностью остановил ее развитие. Затем этот закон, противоречащий целому ряду основополагающих законов России и здравому смыслу, оброс огромным количеством подзаконных актов, делающих деятельность по утилизации ТКО практически невозможной и бессмысленной. Достаточно сказать, что примерно до 2010 г. (то есть в течение шести лет!) в соответствии с данным законом и подзаконными актами в тарифе организации, осуществляющей деятельность по утилизации (захоронению) ТКО не предусматривалось вообще никакой прибыли – не то что для выплаты дивидендов, но даже, так сказать, для целей нало-

гообложения. Любые дополнительные затраты, в том числе появляющиеся в результате изменения российского законодательства, в соответствии с этим законом не подлежали никакой компенсации. Для увеличения тарифа необходимо было получить убыток, который затем, возможно, учтут в тарифе на следующий год (а возможно, и не учтут, так как повышение тарифа ежегодно ограничивалось предельным индексом роста цен в размере 4–5 %). Понятно, что частные предприятия при наличии убытков существовать не могут, Налоговый кодекс практически запрещает такую деятельность. В результате стало невозможным любое развитие предприятия в данной сфере: приобретение новой техники и оборудования, капитальное обустройство объектов размещения отходов по закону стало возможным только на основе инвестиционных программ и соответствующей надбавки к тарифам. Инвестиционные программы практически нигде в России так и не были приняты, а если где и принимались, то носили формальный или издевательский характер: годовая надбавка к тарифу в сумме была зачастую меньше стоимости одной гусеницы для бульдозера. Дело в том, что инвестиционная надбавка к тарифу также должна была уложиться в 4 % предельного индекса вместе с учетом роста цен на сырье и материалы в этом же тарифе.

В результате тарифы увеличивались на 3–4 % в год при ежегодной инфляции 10–15 %. И все же операторы по обращению с ТКО научились как-то существовать в этих адских условиях. Однако впоследствии (в 2010 г.) для организаций коммунального комплекса ко всем прелестьям добавилась необходимость осуществлять все закупки на торгах. У предприятий отрасли была отнята последняя возможность как-то выживать, а именно, оперативно находить наиболее дешевых, качественных и ответственных поставщиков горюче-смазочных и прочих материалов, запасных частей и т. д. Условие выбора таких подрядчиков на торгах привело к удорожанию закупок, ухудшению качества закупаемых товаров и услуг, к перебоям в снабжении. В дополнение к уже имеющейся чудовищной отчетности, предусмотренной для регулируемых организаций в части расчета, обоснования тарифов и производственных программ, предприятию теперь нужно было еще постоянно проводить бесконечные торги и аукционы, затем отчитываться по ним и т. д. Указанные доработки законодательства привели к полному и окончательному удушению предприятий отрасли. Износ техники на полигонах достиг 100 %, новые объекты практически не строились, полигоны переполнились мусором.

Регулирование тарифов на данный вид деятельности сделало эту деятельность непривлекательной для инвесторов. В таком виде она была рассчитана не на малый и даже не на средний, а только на самый крупный (олигархический) бизнес, так как для деятельности в условиях указанного правового поля необходим гигантский административный и коррупционный ресурс. Мелкие послабления (в виде появления в 2010 г. в тексте закона и в подзаконных актах понятия «нормативная и пред-

принимательская прибыль», намеков на возврат инвестиций и т. д.) не изменили ситуации.

Неудивительно, что в 2014 г. стала явной необходимость что-то изменить. Однако вместо того чтобы отменить дискредитировавшую себя систему тарифного и прочего регулирования предприятий отрасли и вернуться к идее конкурентной деятельности, но на новом уровне, а именно по примеру развитых европейских стран с использованием единых стандартов деятельности, с установлением целевых показателей и т. д., вместо всего этого было решено еще больше зарегулировать и закрепитить предприятия отрасли, лишив их остатков самостоятельности, поставить в полную зависимость от единственного заказчика – регионального оператора (закон № 458-ФЗ от 29.12.2014).

Введение института региональных операторов откладывалось много раз ввиду явной невозможности его деятельности. Однако к 2018 г. во многих регионах власти отчитались о переходе к новым отношениям в области обращения с отходами. Именно в этих регионах в 2018 г. разразились мусорные катастрофы, предвидеть которые было несложно.

## 2. НИГДЕ В МИРЕ, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ РОССИИ

В обоснование преимуществ, получаемых при использовании системы региональных операторов, иногда ссылаются на положительный опыт зарубежных стран, где подобная система якобы успешно используется в течение многих лет. Это ложь. Анализ систем обращения с ТКО в различных странах показывает, что системы, подобной той, что вводится в России, а именно системы региональных операторов, нигде в мире не было и нет.

В Великобритании многочисленные операторы по обращению с ТКО предлагают собственникам жилых домов и квартир, а также юридическим лицам разнообразные услуги по сбору, вывозу, рециклированию, обезвреживанию и захоронению как смешанных, так и раздельно собранных ТКО. Например, в Лондоне такие услуги предлагают более 50 организаций. При этом цены за услуги различаются значительно, имеет место жесткая конкуренция, ни о каком монополисте-операторе (региональном) речи не идет [1]. Аналогично в Манчестере услуги предлагают 25 организаций. При этом какого-либо единого (регионального) оператора, имеющего монопольное право заключения договоров с домовладельцами и порекомендовавшего затем все работы по вывозу и утилизации отходов (или часть этих работ) операторам-субподрядчикам, не существует. Все операторы, действующие в условиях конкуренции, осуществляют свою деятельность на основании стандартов [2].

Во Франции не существует единого законодательства о порядке обращения с ТКО. Каждая область (коммуна) самостоятельно определяет способ вывоза и утилизации ТКО и заключает договор с одним или несколькими операторами. Никакого общего регионального оператора, организующего работы по вывозу и утилизации ТКО, нет.

В США о некоем едином операторе ТКО можно говорить только в очень малых городах, где конкуренция операторов ТКО отсутствует по причине малых объемов работ. В этих малых городах мэрия проводит конкурс по выбору организации, которая будет в течение, например, 10 лет вывозить мусор из города и утилизировать его. Никакого отношения к системе региональных операторов этот метод также не имеет, так как это просто выбор подрядчика на торгах.

В крупных городах США, например в Нью-Йорке, ТКО делятся на две группы — образовавшиеся в общественном и в частном секторах. Для вывоза и утилизации ТКО из общественного сектора операторы выбираются на обычных торгах (см., например, [3]). В частном секторе многочисленные частные фирмы обслуживают домовладения и офисы на основании договоров, заключаемых в условиях рынка и конкуренции. Никакого регионального оператора в Нью-Йорке нет (см., например, [4]).

### 3. МЕХАНИЗМ, ПРОТИВОРЕЧАЩИЙ ПРИНЦИПАМ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Внедрение системы региональных операторов неизбежно приводит к ухудшению ситуации, к мусорному коллапсу, так как противоречит принципам организации хозяйственной деятельности.

#### 3.1. Противоречие принципам организации хозяйственной деятельности

Система региональных операторов, в дополнение к тарифному регулированию и закупкам на торгах, противоречит основным принципам организации хозяйственной деятельности, а именно:

- самостоятельности в принятии решений;
- ответственности за принимаемые решения и их последствия;
- ориентированности на получение прибыли в условиях развитой конкуренции, чем достигается и удовлетворение общественных потребностей;
- создания экономической среды, в условиях которой выгодно производить товары, получать прибыль, снижать издержки;
- гибкого подхода к ведению бизнеса, который заключается в умении быстро перестраиваться и адекватно реагировать на требования рынка;
- единства экономического пространства, свободно перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, равенства разных форм собственности.

#### 3.2. Невозможность создания новых, современных объектов

Изначально предполагалось, что именно региональные операторы (а не владельцы полигонов, мусороперерабатывающих заводов и спецавтобаз) будут создавать новые, современные и эффективные объекты по обращению с ТКО. И делать это они будут за счет специальной надбавки в своем тарифе. Как-то незаметно от этой

идеи отказались (в том числе и под воздействием антимонопольного ведомства, увидевшего в этом ущемление конкурентных прав других операторов ТКО). Теперь о создании новых объектов говорят с отсылкой к территориальным схемам, в которых якобы подсчитаны необходимые инвестиции и перечислены планируемые объекты. Наряду с бюджетными инвестициями (а ведь без них можно было обойтись!) там указываются средства операторов и прочих инвесторов. Хотя действие упомянутого закона № 210-ФЗ формально прекращено, ситуация такова, как если бы он продолжал действовать. Для операторов и инвесторов осталось все то же тарифное регулирование. Ценообразование стало еще сложнее. Методические указания, подготовленные Федеральной антимонопольной службой, требуют колоссального объема расчетов.

Возврат инвестиций — только через инвестиционную программу, через инвестиционную надбавку, которая на самом деле — удавка. Снова и снова орган регулирования будет видеть в увеличении тарифов лишь аппетиты предпринимателя и снова и снова душить предприятия под предлогом защиты населения и соблюдения предельного индекса. Отметим, что и другая ситуация — сверхлояльное отношение регулятора к рассматриваемой инвестиционной надбавке и очень высокий тариф — все равно не позволяет надеяться, что за счет этих надбавок будет построено современное мусороперерабатывающее предприятие, так как нарушен важнейший принцип свободы руководителя в принятии хозяйственных решений. В таких условиях коррупция возможна и вероятна, а вот нормальная хозяйственная деятельность — нет.

В регионах, где систему региональных операторов приняли буквально, в близком к первоначальному варианте, тарифы для населения выросли в десятки раз. Построить за эти деньги новые объекты, наверное, можно (хотя можно было в десятки раз дешевле сделать это без региональных операторов), но население вряд ли потянет такие траты. Поэтому действие этих тарифов (а следовательно, и создание новых объектов) под вопросом. В большинстве регионов решили поосторожничать, тарифы для населения практически не выросли (как и было обещано) либо выросли в два раза. При таких тарифах построить объекты невозможно, зато теперь можно все свалить на операторов-инвесторов, которые не сумели, не предоставили инвестиционную программу и т. д. ♻️

(Продолжение — в следующем номере)

### ЛИТЕРАТУРА

1. <http://directory.mirror.co.uk/search/london/domestic-waste-disposal-units/1>.
2. [https://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/18639/domestic\\_waste\\_and\\_recycling\\_service\\_standard.pdf](https://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/18639/domestic_waste_and_recycling_service_standard.pdf).
3. <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/ALEP%20Waste%20Managent%20FINAL.pdf>.
4. <https://www.yellowpages.com/new-york-ny/waste-removal>.