

# ППК «РОССИЙСКИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ОПЕРАТОР».

## ВЗГЛЯД НАЗАД И ВПЕРЕД



*В. С. Бадмаев, ведущий эксперт  
НП «Национальное бюро по переработке отходов»*

*depositphotos.com*

Почему увязла реформа? Слишком много ошибок было сделано. Можно ли исправить их последствия точно? Скорее нет, чем да. Придется вернуться к истоку и сделать все заново. Возможно, в этом и состоит миссия ППК «Российский экологический оператор»?

**С**кладывается впечатление, что реформа сферы обращения с отходами забуксовала и заглохла. Много об этом свидетельствует, но прежде всего принятие Федерального закона от 25.12.2018 № 483-ФЗ, называемого в народе «законом об отложении реформы» и санкционировавшего использование старых свалок.

Участники рынка находятся в ожидании принятия федеральным центром дополнительных мер по становлению отрасли обращения с отходами. Станет ли создание федеральной публично-правовой компании (ППК) «Российский экологический оператор» механизмом активизации работы в этом направлении? Попробуем разобраться и найти ответ на этот вопрос, для чего проанализируем предыдущие шаги.

### 2015–2016

Реализация новелл законодательства сферы обращения с отходами потребовала принятия около 30 подзаконных нормативных правовых актов (НПА) на уровне Правительства РФ, а также внесения изменений в жилищное законодательство. Планировалось, что указанные документы будут приняты в 2015 г. и с 01.01.2016 регионы смогут начать переход на новую систему обращения с ТКО в виде коммунальной услуги (ч. 4 ст. 23 закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ).

Окончательный переход к предоставлению гражданам коммунальной услуги по обращению с ТКО был назначен на 01.01.2017 (ч. 20 ст. 12 закона от 29.06.2015 № 176-ФЗ в редакции закона от 29.12.2015 № 404-ФЗ). Однако большинство необходимых

НПА было принято лишь в течение 2016 г., в том числе важнейшие акты, касающиеся таких ключевых институтов обновленного законодательства, как территориальная схема (16.03.2016), нормативы накопления ТКО (04.04.2016), региональный оператор (05.09.2016), регулирование тарифов (30.05.2016), инвестиционные программы (16.05.2016).

Очевидно, что в таких условиях регионы не имели возможности обеспечить утверждение нормативов накопления ТКО, разработку территориальных схем, а также конкурсный отбор региональных операторов и установление единого тарифа к началу 2017 г. И вот почему...

Разработка требований к территориальной схеме, несмотря на то что указанный институт имел краеуголь-

ное значение и был детально проработан на уровне федерального закона (ч. 3 ст. 13.3 закона № ФЗ-89), заняла более 13 мес (с января 2015 г. по февраль 2016 г.). Документ получился сырым и поверхностным, занимал четыре печатные страницы и практически полностью повторял положения самого закона. Регулирующая значимость такого документа практически отсутствовала, поскольку главная идея обязательности терсхемы, а также юридического закрепления гарантии текущих и будущих потоков отходов для заранее определенных объектов обращения с ними так и не была четко закреплена (пп. 9, 11 ПП РФ № 197).

Выбор регионального оператора в свою очередь всецело зависел от возможности своевременно и качественно подготовить территориальную схему. Кроме того, конкурсный отбор регионального оператора федеральный центр предлагал осуществлять на чрезмерно длительный период – не менее 10 лет с фиксацией стоимости услуг на весь этот период. Предполагалось, что указанный шаг поможет обеспечить стабильность инвестиционной деятельности участников рынка, в том числе и самого регионального оператора.

Вместе с тем Правила конкурсного отбора не предусматривали какого-либо механизма возложения на регионального оператора инвестиционных обязательств по созданию объектов инфраструктуры региональных систем обращения с ТКО, что обесценивало идею долгосрочности работы монополиста. К тому же механизм развития посредством утверждения инвестиционной программы – ключевой механизм, обеспечивающий включение инвестиционных затрат в тариф (пп. 38, 54, 66 ПП РФ № 484) – попросту был заблокирован, поскольку его сформулировали таким образом, что под действие указанного постановления не попадали проекты, создаваемые с нуля (так называемый «гринфилд»), а это практически все потенциальные проекты в сфере ТКО.

Ситуацию усугубляла невозможность учета затрат на обработку ТКО в структуре единого тарифа на услуги будущего регионального опе-

ратора, что, по сути, ставило регионы в тупик с риском банкротства как операторов по обработке ТКО, так и самого регионального оператора.

Наконец, формирование нормативов накопления ТКО как механизма определения количества (объема, массы) образования ТКО, участвующего в расчете тарифов, требовало не менее года (п. 11 ПП РФ № 269). Таким образом, при всем желании регионы не успевали провести эту работу в пределах 2016 г.

### 2017–2018

К установленному законодательством сроку разработки и утверждения территориальных схем – не позднее 27.09.2016 (ч. 5 ст. 23 ФЗ-458) – лишь 43 % регионов их утвердили. Это 36 территориальных схем. Еще 35 субъектов РФ (40 %) утвердили свои терсхемы до конца 2016 г., 10 терсхем было утверждено в 2017 г., оставшиеся три терсхемы – в 2018 г.

Результаты исследования более чем 20 территориальных схем субъектов РФ показали, что они имеют однотипные ошибки, недочеты и недоработки:

- не содержат подробных сведений об объектах обращения с ТКО (дате ввода в эксплуатацию; полученных разрешениях и лицензиях, сроках их действия; о проектной документации; проектных и технологических решениях и оборудовании, применяемых технологиях; вместимости, мощности объектов; сроке эксплуатации, энергетической эффективности и достигнутых/планируемых производственных показателях; величине тарифа; наличии инвестиционной программы);

- не содержат четких и недвусмысленных положений, определяющих схему движения потоков отходов для каждого объекта обращения с ТКО, в том числе на каждый год действия территориальной схемы, а также с учетом планируемых мероприятий по созданию и выводу из эксплуатации объектов обращения с ТКО;

- неудовлетворительно сформулированы либо практически отсутствуют положения, касающиеся планируемых объектов по обращению с

ТКО (технико-экономические параметры таких объектов, прогнозные тарифы, обоснование необходимости создания, вывода из эксплуатации соответствующих объектов).

Обращает на себя внимание, что подавляющее большинство территориальных схем разработано привлеченными специалистами, при этом в ряде регионов стоимость оказалась весьма высокой. Так, в Смоленской области стоимость разработки территориальной схемы – документа на 113 страницах – превысила 11,5 млн руб. (более 101 тыс. руб. за одну страницу).

Все это послужило основанием для переноса даты запуска нового порядка обращения с ТКО с 01.01.2017 на 01.01.2019 (ч. 3 ст. 29.1 закона № 89-ФЗ в редакции № 486-ФЗ от 28.12.2016). Инициатором переноса срока выступило Правительство РФ. Был также установлен срок для организации и проведения конкурсных отборов региональных операторов по обращению с ТКО – не позднее 1 мая 2018 г. (ст. 2 закона № 486-ФЗ).

Примечательно, что, несмотря на насущность проблем, работа по совершенствованию подзаконных актов практически не велась до августа 2018 г. В 2017 г. были произведены лишь эпизодические, точечные изменения в части самых очевидных проблем и противоречий: предоставлена возможность включить затраты на обработку ТКО в себестоимость единой услуги регионального оператора (подп. «в» п. 17 ст. 1 закона от 31.12.2017 № 503-ФЗ); через два года с начала реформы отменено взимание повышенной платы за НВОС при размещении ТКО за 2016 и 2017 гг. (подп. «б» п. 4 ст. 9 того же закона).

Совпадение это или нет, но именно к планируемой дате выбора большинством субъектов РФ региональных операторов (осень 2018 г.) Правительство РФ принимает решение об изменении правового регулирования ключевого института нового законодательства в сфере ТКО – территориальной схемы (см. постановление Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130). При этом анализ указанных нововведений пока-

зал, что важнейший элемент территориальной схемы как механизма организации работы всей системы обращения с ТКО региона – схема потоков отходов – деградировал до малоинформативного графического отображения, которое не способно обеспечить даже минимально необходимый уровень правовой определенности в схеме движения потоков отходов, тогда как ранее требования к формированию рассматриваемого раздела терсхемы обоснованно предполагали «текстовое или табличное описание количества отходов, направляемых на объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению» наряду с их графическим отображением.

Указанный шаг, на наш взгляд, резко отрицательно скажется на ходе реформы, поскольку:

- вопреки положениям федерального законодательства, по существу, предполагает отказ от важнейшей функции схемы потоков отходов – гарантии потока отходов для каждого конкретного объекта обращения с ТКО;
- формирует существенные риски для взаимоотношений операторов по обращению с ТКО с региональным оператором (а значит, и риски для инвестиций в региональные системы обращения с ТКО, где такой монополист уже выбран);
- фактически «санирует» недочеты и недоработки территориальных схем обращения с ТКО, утвержденных регионами.

Указанное является грубой ошибкой, способной, без преувеличения, свести к нулю основные эффекты реформы – стимулирование создания современных экологически эффективных объектов ТКО, а также обеспечение использования приоритетных способов обращения с отходами.

Лишь к осени 2018 г. Правительство РФ было вынуждено внести изменения в Правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с ТКО, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16.05.2016 № 424, поскольку своим решением от 28.02.2018 № АКПИ17-1146 Верхов-

ный Суд РФ признал неправомерными подходы чиновников к толкованию процедуры разработки и утверждения инвестиционных программ в сфере обращения с ТКО для создаваемых с нуля объектов, прекратив тем самым порочную практику отказа последним в утверждении инвестиционных программ. Здесь необходимо отметить, что важнейшей функцией утвержденной инвестиционной программы является возникновение у оператора права учесть возврат инвестиций в тарифе на условиях их получения.

Ситуация с регулированием тарифов на единую услугу по обращению с отходами для региональных операторов также показательна. Ключевое правило расчета единого тарифа в части собственных расходов регионального оператора НВВ<sup>РО,СОБ</sup> на основании «отторгованной» величины (п. 94 Методических указаний, утвержденных приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16) было отменено в самый разгар тарифной кампании – с 15.12.2018 (приказ ФАС России от 01.11.2018 № 1488/18).

Вместе с тем выражаем уверенность, что, несмотря на опоздание, действия федерального регулятора являются концептуально правильными, поскольку конкурсные отборы региональных операторов производились зачастую на основании некорректных расчетов приведенной стоимости услуг регионального оператора, а также данных территориальных схем, сформированных уполномоченными органами субъектов РФ. При этом структура тарифных составляющих в таких расчетах была смещена в пользу затрат на транспортирование ТКО (НВВ<sup>РО,СОБ</sup>) с ущербом для статей затрат, непосредственно влияющих на экологическую эффективность обращения с ТКО, таких как обработка и обезвреживание. Кроме того, затраты на захоронение ТКО рассчитывались, как правило, исходя из тарифов действующих свалок, которые не отражают реальные тарифные потребности современных объектов размещения ТКО.

Изложенное подтверждает, что доработка системообразующих под-

законных актов в сфере обращения с ТКО в период 2017 г. – первой половины 2018 г. (полтора года) практически не велась. Основная масса поправок была вновь инициирована лишь к концу повторно продленного переходного периода.

Итоги хода реформы к концу 2018 г. следующие. Субъекты РФ не сумели последовательно проработать и сформировать качественные территориальные схемы обращения с ТКО, обеспечив прозрачность потоков отходов, а также грамотное и эффективное планирование поэтапного повышения экологической эффективности региональных систем ТКО, и прежде всего создание таких жизненно важных объектов, как новые современные полигоны для захоронения отходов (предпочтительно межмуниципального уровня) и объекты промышленной сортировки отходов (в крупнейших агломерациях). Не последнюю роль в таком плачевном результате сыграло недостаточное качество проработки ключевых институтов законодательства в подзаконных актах федерального уровня и неудовлетворительное методологическое содействие федерального центра.

Недоработки территориальных схем зачастую становились причиной проведения конкурсов региональных операторов на основании недостоверных показателей (в том числе прогноза количества ТКО, нормативов образования ТКО по группам потребителей, мощности и вместимости объектов обращения с ТКО, величин плечей транспортирования отходов) и (или) фактически в неконкурентных условиях, когда неопределенность схемы потоков отходов, отсутствие ключевых технико-экономических данных в терсхеме попросту отпугивали разумных и квалифицированных инвесторов.

Указанные факторы наряду с «тарифной чехардой», по нашему мнению, ведут будущих монополистов к существенным и даже критическим рискам. Полагаем, что консервация существующих проблем способна уже в краткосрочной перспективе привести к дефолту многих региональных операторов по всей стране.

Ситуация с существующими операторами по обращению с ТКО, к сожалению, также не улучшилась по той причине, что схемы потоков отходов так и не были наделены статусом юридически обязательных. Необходимо, по нашему мнению, отказаться от идеи взаимоувязывания двух более чем самостоятельных механизмов регулирования взаимоотношений в сфере ТКО, а именно регионального оператора и территориальной схемы (схемы потоков ТКО, в частности). Очевидно, что территориальная схема может и должна применяться безотносительно к выбору регионального оператора и осуществлению его деятельности. В этом смысле переходный период 2015–2018 гг. оказался просто потерянным.

## ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ КОМПАНИЯ

### *О статусе ППК*

Указом Президента РФ от 14.01.2019 № 8 постановлено создать ППК по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» (ППК РЭО). Согласно утвержденным функциям и полномочиям ППК должна выступить центром компетенции, единой информационной площадкой, а также координатором работы органов исполнительной власти всех уровней по реализации норм законодательства в области обращения с ТКО, имея главной целью привлечение частных инвесторов в региональные системы обращения с ТКО, а также стимулирование использования вторичных ресурсов, получаемых из ТКО.

Центральное место в функциональности ППК, по нашему мнению, занимает экспертиза территориальных схем (абз. 5 подп. «а» п. 4 указа), разработка инвестиционных стандартов для отрасли (абз. 3 подп. «б» п. 4), а также, что наиболее значимо, организация и финансирование инвестиционных проектов (в том числе проектирование, строительство, реконструкция объектов капитального строительства, закупка оборудования и специальной техники) (абз. 4 подп. «б» п. 4) и

реализация таких инвестиционных проектов, включая эксплуатацию объектов обращения с ТКО (абз. 9, 10 подп. «б» п. 4). Немаловажно, что ППК наделена также правом участия в ГЧП-соглашениях всех видов (концессия, ГЧП и МЧП).

Необходимо отметить, что организационно-правовая форма юридического лица, создаваемого в форме ППК, является специфической (ч. 4 ст. 49 Гражданского кодекса РФ), соответственно правовой режим деятельности такой унитарной некоммерческой организации, создаваемой Российской Федерацией, регулируется специальным федеральным законом от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации», в том числе ч. 1 ст. 2 этого закона. Так, нормоположения пп. 6 и 7 ст. 3 закона № 236-ФЗ указывают, что порядок распоряжения имуществом ППК, а также направления расходования ее средств должны быть в обязательном порядке определены в решении о создании такой ППК.

При таких обстоятельствах исходя из системного толкования приведенных положений Указа Президента РФ от 14.01.2019 № 8, являющегося решением о создании ППК, российский экологический оператор по своей сути является операционно-управленческой структурой, непосредственно участвующей в реализации инвестиционных проектов в качестве инициатора, соорганизатора, инвестора (финансирующей стороны) с целью последующего владения и управления такими проектами (с координационными, согласовательными и иными дополнительными полномочиями публично-правовой направленности). Приведенная сущность рассматриваемой ППК подтверждается ее названием с ключевым словом «оператор».

Изложенное имеет значение для вывода о том, что, на наш взгляд, ППК РЭО не является в полном смысле государственным институтом развития, который бы создавал условия для развития отрасли без непосредственного операционного участия такой структуры в каждом инвестиционном проекте («ручно-

го управления»), а создавал бы стимулы и механизмы для прорывного развития системы обращения с ТКО каждого из 85 субъектов РФ (по примеру использования механизма обусловленного стимулирующего финансирования, зарекомендовавшего себя в работе государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ»).

Также нельзя не отметить, что архитектура ППК сама по себе не предусматривает естественных объективных стимулов для сотрудничества, более того, имеет явный акцент на контрольно-надзорных функциях (проверке качества терсхем, выполнении стандартов и т. п.), что будет в определенной степени демотивировать субъекты РФ на полноценную работу с РЭО. Действовать необходимо с осторожностью. Данные выводы ни в коей мере не должны быть истолкованы как умаление объективно высокой значимости создания ППК для всей сферы обращения с ТКО нашей страны.

### *О задачах ППК*

По нашему мнению, организационные механизмы, заложенные в основу деятельности российского экологического оператора, способны обеспечить достижение поставленных целей по развитию региональных систем обращения с ТКО, а также по привлечению частных инвестиций в отрасль.

При этом ключевой задачей станет нахождение важнейшего баланса между:

- величиной капитальных вложений в создание новой инфраструктуры в сфере ТКО;
- гарантией окупаемости инвестиций на условиях, соответствующих рыночным стандартам;
- итоговой стоимостью услуги для потребителя (населения).

Указанное, как нам представляется, актуально и для федерального оператора, поскольку его функции ориентированы прежде всего на прямые инвестиции. С учетом изложенного для результативной работы РЭО, на наш взгляд, потребуется также следующее:

- в очередной раз переработать и детализировать ключевые требо-

вания к составу и содержанию территориальных схем (возвращение требования о текстовом и (или) табличном указании в схеме потоков отходов ежегодного количества отходов, направляемых на каждый объект обращения с ТКО; разработка критериев, оснований и процедуры включения/исключения в/из территориальной схемы объектов обращения с ТКО);

- пересмотреть процедуры разработки и утверждения инвестиционных программ в области обращения с отходами (отказ от установления пресекательных сроков направления таких программ в уполномоченный орган; детализацию процедуры работы с согласительной комиссией; закрепление права на прямое судебное оспаривание незаконного отказа в утверждении инвестиционной программы; равный доступ к механизмам возмещения инвестиционных затрат путем утверждения инвестиционной программы для всех операторов, в том числе по объектам, введенным в эксплуатацию до перехода к новой системе обращения с ТКО);

- вернуться к вопросу о балансе публичного и частного интересов применительно к тарифному регулированию в сфере обращения с ТКО (обеспечение возврата вло-

женных инвестиций, в том числе путем пересмотра заградительных для частного инвестора условий регулирования тарифов, обеспечение доходности вложенных инвестиций со сроком возврата от 20 лет);

- устранить несогласованность законодательства о концессионном соглашении и законодательства об обращении с отходами, вызванную тем, что концессионное законодательство регулирует указанные сферы неединообразно, не позволяя полноценно использовать важнейшие инструменты законодательства о концессии, разработанные и применяемые для сфер теплоснабжения и водоснабжения (обязательное участие субъекта РФ с обязательством утверждения инвестиционной программы; согласование и фиксация значений долгосрочных параметров регулирования тарифов (так называемые «формулы тарифа»));

- разработать целевую модель, организационные и технические ориентиры: типовые решения по разработке территориальных схем, дорожную карту создания и развития региональной системы обращения с ТКО (приоритет межмуниципальным объектам захоронения ТКО; внедрение отдельного сбора; стимулирование промышленной обработки (сортировки) отхо-

дов с повышением доли утилизации ВМР, обезвреживания органической фракции ТКО с целью сокращения объемов захоронения), а также системы стимулов для субъектов РФ к применению таких инструментов (господдержка, софинансирование, капитальные гранты);

- предложить правило о переходе на отдельный сбор только в рамках всей зоны деятельности регионального оператора при условии наличия в такой зоне промышленных объектов по обработке (сортировке) ТКО;

- разрешить ситуацию несогласованности подходов к регулированию порядка обращения с опасными и особо опасными отходами, образующимися в домохозяйствах (элементы питания, ртутные лампы, бытовая химия, лакокрасочные материалы).

В заключение хотелось бы отметить, что команде ППК «Российский экологический оператор» предстоит сложнейшая задача – сдвинуть ход реформы и придать ей положительную динамику, для чего придется «вернуться в прошлое», переосмыслить назначение каждого элемента реформы и начать практически с самого начала. Хотелось бы пожелать коллегам успехов в этом деле! ♻️

## СОБЫТИЯ ■ ФАКТЫ

### ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ ОТКЛОНИЛ АПЕЛЛЯЦИЮ КАБМИНА ТАТАРСТАНА

Верховный Суд РФ отклонил апелляцию кабмина Татарстана и признал тем самым недействующей территориальную схему обращения с отходами.

В прошлом году 109 жителей Казани и Осиново подали в Верховный Суд Татарстана коллективный иск с требованием признать недействующей территориальную схему обращения с отходами в республике. Эту схему ранее принял кабмин Татарстана. Жители просили полной отмены терсхемы, но суд признал ее не действующей частично: отменил положения, предусматривающие строительство в Осинском сельском поселении Зеленодольского района МСЗ, полигона для размещения отходов, а также о нормативах накопления отходов.

«Верховный Суд России поддержал нас и оставил первое решение в силе. То есть апелляцию кабмина отклонили, иск оставили без изменений», – сообщила экоактивистка Вера Керпель.

Однако официальный представитель Казанского Кремля Лилия Галимова заявила о разработке и публикации проекта новой территориальной схемы обращения с отходами, в том числе в части



размещения в республике мусоросжигательного завода. Уже 4 февраля стартовала процедура общественного обсуждения проекта новой терсхемы.

Источник: [solidwaste.ru](http://solidwaste.ru)