

# ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



LECAP

## ОБЗОР ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 30 МАЯ 2016 Г. № 484 «О ЦЕНООБРАЗОВАНИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ»

В рамках реформирования сферы обращения с отходами Правительством РФ был принят очередной документ, определяющий вопросы тарифного регулирования в данной сфере. Постановлением Правительства от 30 мая 2016 года № 484 (далее – **Постановление № 484**) после долгих обсуждений утверждены Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – **Основы ценообразования**), определяющие систему, принципы и методы регулирования тарифов, и Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами\*, закрепляющие порядок установления тарифов.

Основной блок технических вопросов расчета необходимой валовой выручки (далее – **НВВ**), тарифов, долгосрочных параметров регулирования будет описан в методических указаниях по расчету тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – **ТКО**), которые должны быть разработаны и утверждены ФАС России до октября 2016 года.

\* Данное постановление принято в развитие Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «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»



Обзор подготовлен юристами практики партнера LECAP Юрия Туктарова

[yury.tuktarov@lecap.ru](mailto:yury.tuktarov@lecap.ru)

*Если у Вас возникнут вопросы в связи с содержанием данного обзора, мы будем рады ответить на них*



МОСКВА  
УЛ. ВОЗДВИЖЕНКА, Д. 9



+7 495 122 0517  
[LECAP@LECAP.RU](mailto:LECAP@LECAP.RU)



[WWW.LECAP.RU](http://WWW.LECAP.RU)  
[WWW.FACEBOOK.COM/LECAPLAW](http://WWW.FACEBOOK.COM/LECAPLAW)

## 1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ

Согласно Основам ценообразования регулированию подлежат следующие виды тарифов:

- 1) единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО;
- 2) тариф на обработку ТКО;
- 3) тариф на обезвреживание ТКО;
- 4) тариф на захоронение ТКО.

**ТАБЛИЦА 1.**  
**ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО**

До внесения поправок в Закон об отходах	После внесения поправок в Закон об отходах
<b>Регулируемые виды деятельности</b>	
Утилизация (утилизация, обезвреживание, захоронение)	Обработка Обезвреживание Захоронение Услуга по обращению с ТКО регионального оператора
<b>Нерегулируемые виды деятельности</b>	
Сбор Транспортирование	Сбор Транспортирование Утилизация

Установленный для регулируемой организации тариф является предельным, то есть цены в области обращения с отходами определяются по соглашению сторон, но не выше утвержденного тарифа. Тариф подлежит установлению в отношении каждого регулируемого вида деятельности с учетом территориальной схемы обращения с отходами.

Тарифы устанавливаются на основании НВВ, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема и (или) массы ТКО.

Расчетный объем и (или) масса ТКО определяются на основании данных о фактическом объеме и (или) массе ТКО за последний отчетный год и данных о динамике образования ТКО за последние 3 года (при отсутствии таких данных – исходя из данных территориальной схемы обращения с отходами, а при ее отсутствии – исходя из нормативов накопления ТКО).

НВВ определяется исходя из экономически обоснованных расходов, необходимых для осуществления регулируемого вида деятельности и обеспечения достижения показателей эффективности. При определении НВВ также учитываются расходы на реализацию мероприятий инвестиционных и производственных программ, обеспечивающих достижение плановых значений показателей эффективности. Степень достижения плановых значений показателей эффективности учитывается при расчете тарифа.

## 2. МЕТОДЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ

При установлении тарифов применяются следующие методы:

- 1) метод экономически обоснованных расходов (затрат);
- 2) метод индексации;
- 3) метод доходности инвестированного капитала.

Долгосрочные тарифы устанавливаются с применением метода индексации или метода доходности инвестированного капитала на основе долгосрочных параметров регулирования тарифов.

В качестве положительного момента хотелось бы отметить закрепление в финальной версии документа метода доходности инвестированного капитала при его отсутствии в разработанном ФАС России проекте. Указанный метод (RAB-регулирование) уже достаточно давно применяется в сопряженных отраслях коммунального хозяйства и электроэнергетики. Целью его применения в первую очередь является привлечение инвестиций в соответствующую сферу регулирования и модернизация инфраструктуры.

**ТАБЛИЦА 2.**  
СРАВНЕНИЕ МЕТОДОВ УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ

	Метод экономически обоснованных расходов	Метод индексации	Метод доходности инвестированного капитала
Ограничения в применении тарифа	Может применяться, если в отношении регулируемой организации в течение предыдущего года не осуществлялось регулирование тарифов.	–	Может применяться, если эксплуатируемый объект создан не ранее 01 января 2015 года.
Состав расходов в НВВ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– производственные расходы;</li> <li>– ремонтные расходы;</li> <li>– административные расходы;</li> <li>– сбытовые расходы;</li> <li>– расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов;</li> <li>– расходы на арендную плату, лизинговые платежи, концессионную плату;</li> <li>– расходы, связанные с оплатой налогов, сборов и других обязательных платежей;</li> <li>– расходы на оплату товаров, работ, услуг других операторов по обращению с ТКО;</li> <li>– нормативная прибыль;</li> <li>– расчетная предпринимательская прибыль;</li> <li>– расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– текущие расходы;</li> <li>– расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов;</li> <li>– нормативная прибыль;</li> <li>– расчетная предпринимательская прибыль.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– текущие расходы;</li> <li>– средства, обеспечивающие возврат инвестированного капитала;</li> <li>– средства, обеспечивающие получение дохода на инвестированный капитал.</li> </ul>

**ТАБЛИЦА 2.**  
**СРАВНЕНИЕ МЕТОДОВ УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ (ПРОДОЛЖЕНИЕ)**

	Метод экономически обоснованных расходов	Метод индексации	Метод доходности инвестированного капитала
Долгосрочные параметры регулирования	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– базовый уровень операционных расходов;</li> <li>– индекс эффективности операционных расходов;</li> <li>– показатели энергосбережения и энергетической эффективности (удельный расход энергетических ресурсов).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– базовый уровень операционных расходов;</li> <li>– индекс эффективности операционных расходов;</li> <li>– норматив чистого оборотного капитала;</li> <li>– норма доходности инвестированного капитала;</li> <li>– срок возврата инвестированного капитала;</li> <li>– первоначальный размер инвестированного капитала;</li> <li>– показатели энергосбережения и энергетической эффективности (удельный расход энергетических ресурсов).</li> </ul>
Возврат инвестиций	<p>Возврат инвестиций осуществляется в режиме «реального времени» – метод не предполагает учета принципов проектного финансирования с учетом первоначального инвестирования.</p>	<p>Возврат инвестиций осуществляется постепенно в составе тарифа за счет амортизационных отчислений в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете, нормативной прибыли и расчетной предпринимательской прибыли.</p> <p>При этом принципы проектного финансирования не учитываются.</p>	<p>Возврат инвестиций осуществляется постепенно в составе тарифа за счет средств, обеспечивающих возврат инвестированного капитала, и средств, обеспечивающих получение дохода на инвестированный капитал.</p> <p>Размер средств, обеспечивающих возврат инвестированного капитала, определяется исходя из полного размера инвестированного капитала и срока возврата инвестированного капитала.</p> <p>Возврат инвестированного капитала осуществляется равными долями каждый год в течение срока возврата инвестированного капитала со следующего года, когда объект был введен в эксплуатацию.</p> <p>Принципы проектного финансирования учитываются в полной мере.</p>

### 3. ЕДИНЬЙ ТАРИФ НА УСЛУГИ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЕРАТОРА

С поправками в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – **Закон об отходах**) появилась фигура регионального оператора, который ответственен за осуществление всех видов деятельности по обращению с ТКО на территории субъекта РФ.

**ТАБЛИЦА 3.**  
**ВАРИАНТЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО**

Региональный оператор					
Прием платы от собственников отходов					
Захоронение	Захоронение	Захоронение	Захоронение	Захоронение	Захоронение
Обезвреживание	Обезвреживание	Обезвреживание	Обезвреживание	Обезвреживание	Обезвреживание
Утилизация	Утилизация	Утилизация	Утилизация	Утилизация	Утилизация
Обработка	Обработка	Обработка	Обработка	Обработка	Обработка
Транспортирование	Транспортирование	Транспортирование	Транспортирование	Транспортирование	Транспортирование
Сбор	Сбор	Сбор	Сбор	Сбор	Сбор
Иные операторы					

В крайнем левом столбце Таблицы 3 отражен вариант, при котором региональный оператор самостоятельно оказывает весь объем услуг по обращению с ТКО, в крайнем правом – вариант, при котором региональный оператор осуществляет только функцию сбора платы с собственников ТКО и функцию контроля за деятельностью иных операторов, а все иные виды услуг выполняет иной оператор (операторы).

С учетом функций регионального оператора и их распределения единый тариф на его услуги имеет некоторые особенности. Так, указанный тариф не может превышать стоимости услуг регионального

оператора по организации деятельности по обращению с ТКО, определенной по результатам конкурсного отбора регионального оператора.

В отличие от тарифов операторов по обращению с отходами, в едином тарифе на услуги регионального оператора учитываются также расходы на осуществление нерегулируемых видов деятельности.

НВВ регионального оператора определяется как сумма НВВ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО, в том числе его собственная НВВ, относимая на такие виды деятельности, и расходов на сбор и транспортирование ТКО.

### 4. ВОЗМЕЩЕНИЕ И КОМПЕНСАЦИЯ НЕДОПОЛУЧЕННЫХ ДОХОДОВ

Одним из базовых принципов государственно-частного партнерства является распределение рисков между участниками инвестиционного процесса – публичным партнером (концедентом) и частным партнером (концессионером). Как правило, одним из существенных рисков для частного партнера (концессионера) является риск возникновения недополученного дохода, вследствие которого инвестиции, направленные на реализацию проекта, не окупаются в заранее определенный срок.

Законом об отходах закрепляется механизм возмещения за счет средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета недополученных доходов частного партнера (концессионера) в случае изменения тарифов и (или) НВВ, а также установления тарифа на основе долгосрочных параметров регулирования, отличных от установленных соответствующим органом либо согласованных им в рамках концессионного соглашения, соглашения о ГЧП\*.

При этом в Основах ценообразования понятие «недополученный доход» используется в двух разных смыслах. Во-первых, это недополученные доходы, указанные в смысле, который придается этому понятию статьей 24.9 Закона об отходах\*\*, и подлежащие возмещению за счет средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета. Такие недополученные доходы не подлежат возмещению только в следующих случаях:

- 1) корректировка тарифов;
- 2) исключительные случаи пересмотра долгосрочных параметров регулирования;
- 3) перераспределение НВВ в целях сглаживания роста тарифа (не может отличаться более чем на 12% от НВВ, рассчитанной без учета перераспределения, в каждом году долгосрочного периода регулирования);
- 4) принятие Правительством РФ решения о временном изменении тарифов в области обращения с ТКО либо параметров расчета тарифов в случае существенного ухудшения экономической конъюнктуры (за исключением случая принятия решения тарифным органом о возмещении недополученного дохода).

Во-вторых, недополученные доходы понимаются как доходы, не полученные в предыдущие периоды

\* Пункт 6 статьи 24.9 Закона об отходах.

\*\* Такие недополученные доходы подлежат возмещению в соответствии с Правилами расчета размера возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах обращения с твердыми коммунальными отходами, электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, недополученных доходов, связанных с осуществлением ими регулируемых видов деятельности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 01 июля 2014 г. № 603.

регулирования в связи со снижением объема и (или) массы ТКО по сравнению с объемом и (или) массой ТКО, учтенными при установлении тарифа.

Такие недополученные доходы компенсируются, если (1) регулируемая организация понесла их в течение истекшего периода регулирования и они не были учтены при установлении тарифа, (2) регулируемая организация понесла их в прошлых периодах регулирования. Кроме того, компенсации подлежат также расходы, связанные с обслуживанием заемных средств и собственных средств, направляемых на покрытие недостатка средств.

Недополученные доходы в этом понимании не подлежат возмещению из средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета в соответствии с механизмом, предусмотренным статьей 24.9 Закона об отходах, они учитываются в полном объеме при установлении нового тарифа не позднее чем на третий годовой период регулирования.

## 5. ПРЕИМУЩЕСТВА ДЛЯ ИНВЕСТОРОВ

С утверждением Основ ценообразования область обращения с ТКО стала более привлекательной для инвесторов (частных партнеров, концессионеров), стали более понятны с юридической точки зрения механизмы возврата инвестиций и возмещения (компенсации) недополученных доходов.

В первую очередь хотелось бы отметить более гибкое регулирование вопроса установления тарифа. Несмотря на некоторые ограничения, фактически тариф для частного партнера (концессионера) может быть установлен любой из трех, закрепленных в Основах ценообразования. Единственное ограничение касается владения объектами на основании нескольких соглашений о ГЧП, концессионных соглашений. В этом случае устанавливается долгосрочный тариф исходя из долгосрочных параметров регулирования, установленных на срок не менее чем 5 лет (при установлении впервые – на срок не менее чем 3 года), при этом их максимальный срок не ограничен (формально срок ограничен сроком действия концессионного соглашения, соглашения о ГЧП).

Во-вторых, при установлении долгосрочных тарифов с применением метода индексации или метода доходности инвестированного капитала при недостижении частным партнером (концессионером) показателей эффективности корректировка тарифов по результатам истекшего года осуществляется с учетом степени исполнения обязательств по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, соглашения о ГЧП.

В-третьих, при установлении долгосрочного тарифа с применением метода доходности инвестированного капитала для частных партнеров (концессионеров) сокращен срок возврата инвестированного капитала – он устанавливается органом регулирования тарифов от 10 до 30 лет, тогда как для остальных регулируемых организаций в области обращения с ТКО – от 20 до 30 лет.

В-четвертых, тарифы для частных партнеров (концессионеров) могут быть введены в действие в течение периода регулирования, в котором были получены права владения и (или) пользования объектом соглашения. По общему правилу тарифы вводятся в действие с начала очередного календарного года на срок не менее 12 месяцев.

Принятие Постановления № 484 исключило неопределенность, с которой сталкивались концеденты (в случае проведения конкурса) и концессионеры (в случае заключения концессионного соглашения в порядке частной инициативы) при реализации концессионных проектов в части согласования долгосрочных параметров регулирования и метода регулирования тарифов. После внесения изменений в Закон об отходах тарифное регулирование в области обращения с отходами должно было осуществляться в соответствии с Основами ценообразования, принятие которых в течение долгого периода времени было самым ожидаемым событием для участников отрасли обращения с ТКО. Сложилась ситуация, когда тарифные органы часто отказывались согласовывать долгосрочные параметры регулирования и метод регулирования тарифов, предложенные им по правилам тогда еще не принятых Основ ценообразования. Теперь эта неопределенность отсутствует.

Таким образом, полагаем, что принятие Постановления № 484 в целом способствует развитию рынка обращения с ТКО, повышает его инвестиционную привлекательность, а также обеспечивает инвесторов удобным и практичным механизмом, позволяющим возратить вложенный в модернизацию коммунальной инфраструктуры капитал.