



# ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ НА РАЗВИТИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

ОКТАБРЬ 2015

СВЕТЛАНА ДУБИНЧИНА  
СОВЕТНИК

LECAP  
LAW FIRM



# 1 ВВЕДЕНИЕ



Существенная часть объектов в отрасли создается в рамках концессионных соглашений

Закон № 458-ФЗ, существенно образом изменяет действующее регулирование инвестирования в отрасль ТКО и оказывает влияние как на уже заключенные соглашения, так и на заключенные в будущем

Один из основных трендов в рамках отраслей, в которых активно развивается институт КС, – учет отраслевым законодательством особенностей деятельности операторов, действующих на основании 115-ФЗ (автодорожная отрасль, коммунальная сфера)

Одна из особенностей Закона № 458-ФЗ – он регулирует отрасль в целом, в основном не отражая особенности обязательств, которые стороны могли и могут в будущем принять по концессионным соглашениям, что требует большего внимания к содержанию самих концессионных соглашений



## В СВЯЗИ С ВСТУПЛЕНИЕМ В СИЛУ ЗАКОНА № 458-ФЗ



Как будут соотноситься функции концессионеров и региональных операторов / прочих операторов



Как будет формироваться ценообразование



Какие значимые моменты нового регулирования существенно повлияют на порядок исполнения КС



LECAP



# 2 РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЕРАТОР





**С 1 января 2016 г. субъект РФ должен выбрать регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами**

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЕРАТОР -

лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне деятельности регионального оператора

Закон № 458-ФЗ содержит положения, которые свидетельствуют о возможности существования иных операторов по обращению с отходами

### ОДНАКО:

все основные потребители должны будут заключать договоры об оказании услуг в области обращения с отходами с региональными операторами (ст. 12 Закона № 458-ФЗ)





## ОСОБЕННОСТЬ СТАТУСА РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЕРАТОРА:

- Функцией регионального оператора является сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ
- Выбор оператора будет осуществляться субъектом РФ на конкурсной основе сроком не менее чем на 10 лет
- Региональный оператор будет оказывать весь комплекс услуг, ему будет утверждаться единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, при этом при расчете и утверждении тарифа не будут учитываться его затраты на обработку, утилизацию твердых коммунальных отходов (прочим операторам будет устанавливаться тариф на каждый вид услуги)

## ОСОБЕННОСТИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КОНЦЕССИОНЕРОВ ПО КС:

В эксплуатационные обязательства концессионера входят (часть 2 статьи 8 115-ФЗ):

- осуществлять деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, и не прекращать (не приостанавливать) эту деятельность без согласия концедента
- обеспечивать при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ, услуг
- предоставлять потребителям установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органа местного самоуправления льготы, в том числе льготы по оплате товаров, работ, услуг, в случаях и в порядке, которые установлены концессионным соглашением

Концессионер выбирается по конкурсу и осуществляет свои обязательства в течение всего срока КС

**ТАКИМ ОБРАЗОМ, ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА КОНЦЕССИОНЕРА И РО МОГУТ ПЕРЕСЕКАТЬСЯ**





**1** Эксплуатационные обязательства концессионера и РО могут пересекаться, что потребует урегулирования статуса концессионера

**2** Региональный оператор избирается на основании конкурса (если концессионер планирует получить статус регионального оператора, он будет участвовать в таком конкурсе на общих основаниях – двойной отбор)

**3** Срок концессионного соглашения может не совпасть со сроком договора, заключаемого с региональным оператором

**4** Региональный оператор имеет особенности тарифного регулирования, условия которых могут не совпадать с условиями, заложенными в КС



## РАНЕЕ ЗАКЛЮЧЕННЫЕ:

В случае ухудшения положения концессионера – применение части 1 статьи 20 ФЗ «О КС» – концедент обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций концессионера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного концессионным соглашением

### Концедент вправе:

- увеличить размер платы концедента по концессионному соглашению
- увеличить срок концессионного соглашения с согласия концессионера
- увеличить размер принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения
- предоставить концессионеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии

## НОВЫЕ:

- должны структурировать эксплуатационные обязательства концессионера вариативно, в зависимости от того, получит ли концессионер статус РО или нет





Указанное регулирование требует урегулирования отношений РО с существующими в регионах концессионерами, осуществляющими эксплуатацию созданных ими объектов обращения с отходами и оказывающими услуги потребителям

## ВАРИАНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ:

- концессионер по итогам конкурса получает статус РО (существуют риски, связанные с ценообразованием)
- концессионер не получает статуса РО:
  - a) если проект остается рентабельным:
    - ✓ заключение договоров о передаче ему имущества, необходимого для осуществления услуги по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов
    - ✓ заключение операторами агентских договоров с региональным оператором
  - b) если рентабельность не обеспечивается на основании договорных условий либо в связи с существенно изменившимися обстоятельствами, из которых стороны исходили при заключении КС, велика вероятность расторжения концессионных соглашений по инициативе концессионеров



# 3 ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

LECAP



С 1 января 2016 г. прекратится действие Закона об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса. В соответствии со статьей 24.8 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона № 458-ФЗ:

### ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗМЕНЯЕТСЯ:

- только тариф должен компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности
- надбавка отменяется
- регулированию подлежат следующие виды предельных тарифов:
  - ✓ единый тариф на услугу РО → устанавливается для РО
  - ✓ тариф на обработку твердых коммунальных отходов; тариф на обезвреживание твердых коммунальных отходов; тариф на захоронение твердых коммунальных отходов → устанавливаются иным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами
- инвестиционная программа оператора должна будет содержать расчет тарифа – соответственно, указанные условия должны учитываться при формировании условий концессионного соглашения
- при установлении предельного единого тарифа на услугу РО не будут учитываться его затраты на обработку, утилизацию твердых коммунальных отходов (для всех операторов, в том числе концессионеров)



- Положения Закона № 458-ФЗ с точки зрения последствий для существующих концессионных соглашений:
  - ✓ последствия для концессионеров будут зависеть от того, получит ли конкретный оператор статус регионального оператора или нет
- Если получит, то при установлении предельного единого тарифа на его услугу **не** будут учитываться его затраты на обработку, утилизацию твердых коммунальных отходов, что может привести в том числе к поиску наиболее дешевых способов обработки и утилизации отходов либо к непрозрачности при формировании расходов оператора в указанных регулируемых видах деятельности
- В проекте Основ ценообразования: затраты на обработку твердых коммунальных отходов учитываются при установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в случае, когда региональный оператор самостоятельно осуществляет деятельность по обработке твердых коммунальных отходов
- При отсутствии у концессионеров статуса региональных операторов, в случае если они не будут получать необходимую валовую выручку, установленную концессионным соглашением (поскольку основные потребители будут обязаны заключать договоры с региональным оператором), объем их недополученного дохода значительно возрастет, что приведет к увеличению числа обращений за возмещением недополученных доходов

**В СВЯЗИ С ЭТИМ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРНЫХ ВЗАИМОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМИ И ПРОЧИМИ ОПЕРАТОРАМИ СТАВЯТСЯ КАК НАИБОЛЕЕ ОСТРЫЕ**





На доход оператора влияет множество факторов, в том числе:

- размер утвержденного тарифа (устанавливается на единицу массы поступивших отходов)
- масса поступивших отходов

Для регионального оператора Закон № 458-ФЗ устанавливает порядок определения массы отходов, поступивших оператору в целях расчетов по договорам в области обращения с отходами, заключаемым между региональным оператором и потребителями Согласно ч. 1 ст. 24.10 Закона:

- Правительство РФ принимает правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, порядок расчета нормативов накопления твердых коммунальных отходов **и устанавливает случаи, когда объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов**

Двойная роль:

- косвенный способ борьбы с несанкционированными свалками
- косвенное регулирование финансовых результатов

Для целей планирования финансовых результатов деятельности частных партнеров в качестве региональных операторов и привлечения внебюджетных источников финансирования в указанные проекты инвесторы, как правило, стремятся обеспечить получение гарантированного дохода как минимум до момента достижения возврата и окупаемости вложенных инвестиций

**Вывод:** наиболее эффективным для концессионеров – региональных операторов может стать установление в договорах на оказание услуг по обращению с отходами, заключаемых с собственниками отходов, массы отходов, принимаемых у собственника, на основании нормативов накопления на период до достижения окупаемости проекта



## КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ УЧИТЫВАТЬ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ТБО

Перераспределение полномочий между различными уровнями власти в сфере ТБО

Необходимость следовать региональной программе и территориальной схеме

Требования о соответствии инвестиционной программы оператора региональной программе и территориальной схеме



# 4 ПОЛНОМОЧИЯ

---

LECAP



## ПОСЫЛ ЗАКОНА № 458-ФЗ:

- исключает муниципальные поселения из организации обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов
- передает вопросы организации указанной деятельности субъектам РФ, при этом допуская участие муниципальных районов и городских округов в данном процессе
- разрешает нахождение в собственности субъекта РФ имущества, предназначенного для реализации указанной деятельности

## СЛЕДСТВИЕ:

- допускается сохранение существующих муниципальных концессий в том случае, если они были заключены на уровне муниципального района или городского округа, поскольку допускает участие данных публичных образований в деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, но по концессионным соглашениям, заключенным на уровне муниципального поселения, возникает вопрос о необходимости передачи обязательств
- субъект РФ обладает правом иметь в собственности объекты, предназначенные для осуществления деятельности в сфере обращения с отходами. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях объект концессионного соглашения должен находиться в собственности концедента
- Закон № 458-ФЗ закладывает возможность, при дальнейшем развитии концессионного законодательства, совместного участия на стороне концессионера субъекта РФ и муниципальных образований (муниципального района и (или) городского округа)





# 5

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА, ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СХЕМА, ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРОГРАММА



## ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В СООТВЕТСТВИИ С  
ЗАКОНОМ № 458-ФЗ  
С 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.



- разработка субъектами РФ и согласование с соответствующими территориальными органами уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти региональной программы в области обращения с отходами
- разработка территориальной схемы обращения с отходами
- разработка инвестиционной программы частного партнера



- Закон № 458-ФЗ не говорит о том, могут ли создаваться объекты, которые не включены в программу, и каково последствие невключения в нее конкретного проекта
- Закон не указывает на то, что региональные программы должны разрабатываться в соответствии с ранее заключенными соглашениями, однако защита указанного условия обеспечивается общими положениями статьи 20 Федерального закона «О концессионных соглашениях», однако роль условий концессионных соглашений в части защиты интересов концессионера от изменений регионального законодательства повышается
  - Роль региональной программы нельзя назвать формальной, поскольку ее наличие является в ряде случаев условием предоставления субсидий федерального бюджета субъектам РФ:
    - ✓ на софинансирование утвержденных в установленном порядке региональных программ и территориальных схем
    - ✓ на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров
    - ✓ на покрытие дефицита средств, поступающих в счет оплаты населением услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами
    - ✓ на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов (ч. 11, 12 ст. 24.5 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона № 458-ФЗ)
  - Региональный оператор должен осуществлять свою деятельность на базе региональной программы (ч. 1 ст. 24.6 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона № 458-ФЗ)



## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СХЕМА -

общедоступный документ, подлежащий размещению в сети Интернет на официальном сайте субъекта РФ для всеобщего и бесплатного доступа (ч. 6 ст. 13.3 Закона)

### СОДЕРЖАНИЕ (ДОЛЖНО БЫТЬ КОНКРЕТИЗИРОВАНО В АКТАХ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ) СОГЛАСНО ТРЕБОВАНИЯМ ЗАКОНА:

- информация об основных источниках образования отходов
- информация о количестве образующихся отходов
- информация о нахождении мест сбора и накопления отходов
- информация о местах нахождения объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов
- целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, схема потоков отходов от мест образования до объектов обработки, утилизации и захоронения отходов



## ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ:

- Попытка решить вопрос о снижении числа несанкционированных свалок, так как ТС будет закреплять согласованную систему размещения и захоронения отходов на территории субъекта РФ и основные маршруты перевозчиков отходов, что позволит оптимально спланировать деятельность и сформировать стоимость услуг перевозчиков, снизив объем их транспортных и иных эксплуатационных расходов

## ЧАСТНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:

- с 1 января 2016 г. инвестиционные программы концессионера должны разрабатываться на основании территориальных схем (ч. 1 ст. 24.13 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона № 458-ФЗ)



## ЦЕЛЬ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ ОПЕРАТОРОВ:

- В соответствии с инвестиционными программами будет осуществляться строительство, реконструкция и (или) модернизация объектов, используемых для обращения с отходами
- Закон № 458-ФЗ отводит значительную роль инвестиционным программам в регулировании цен на услуги в сфере обращения с отходами: согласно ч. 2 ст. 249 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона № 458-ФЗ тарифы на указанные услуги должны компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности и инвестированного капитала
- В соответствии с Законом № 458-ФЗ инвестиционные программы будут утверждаться уполномоченными органами субъектов РФ



## ОСНОВНОЕ УСЛОВИЕ:

Инвестиционные программы должны разрабатываться на основании территориальных схем

## КОММЕНТАРИЙ:

Данное регулирование является менее жестким в сравнении с положениями, определяющими порядок заключения концессионных сделок в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, где установлено требование о соответствии решения концессионера и конкурсной документации на право заключения концессионного соглашения схемам соответственно теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, играющим аналогичную роль в этих подотраслях жилищно-коммунального хозяйства

Однако с учетом роли, которую будут играть территориальные схемы в формировании инвестиционных программ, и сроков утверждения территориальных схем, установленных Законом № 458-ФЗ, становится очевидным, что до разработки и утверждения Правительством РФ положения в отношении содержания территориальных схем, а также утверждения и согласования самих территориальных схем, начиная с 1 января 2016 г., разработать и согласовать инвестиционную программу согласно положениям анализируемого Закона будет **невозможно**

## ВЫВОД:

для того чтобы не были приостановлены действующие инвестиционные проекты концессионеров, инвестиционные программы которых не будут утверждены до указанного срока в связи с невозможностью их утверждения, территориальные схемы в соответствующих субъектах РФ должны быть утверждены до момента вступления в силу описанных выше требований к инвестиционной программе





# 6 ОБЩИЕ ВЫВОДЫ





Изменения законодательства увеличивают роль субъектов РФ в организации и регулировании рынка, тем самым повышаются гарантии исполнения субъектами РФ обязательств по концессионным соглашениям, в том числе в части установления тарифа (цен) в отношении регулируемых услуг в данной сфере

## «ПРОРЕГИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РЫНКА ПУБЛИЧНОГО ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ»:

- В ее центре – обязательные и общедоступные документы, определяющие развитие рынка: региональные программы и территориальные схемы, утверждаемые субъектами РФ. Также повышает инвестиционную привлекательность данных проектов установление требования об обязательной компенсации в тарифе экономически обоснованных расходов на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечении экономически обоснованного уровня доходности текущей деятельности и инвестированного капитала, вне зависимости от избранного метода регулирования цен операторов

## БОЛЕЗНЕННЫЕ ВОПРОСЫ:

- статус и полномочия регионального оператора и соотношение его деятельности с функционированием других операторов, которые не имеют статуса региональных





ОКТАБРЬ 2015

# СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

СВЕТЛАНА ДУБИНЧИНА  
СОВЕТНИК

LECAP  
LAW FIRM