

ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

О. Г. Зверева, Т. В. Крапивина, служба по тарифам Астраханской области

С каждым месяцем все больше регионов выбирают региональных операторов, и перед всеми участниками процесса встает необходимость установления тарифов, поскольку это важнейшая составляющая реформы. Однако на практике регулирующий орган сталкивается при этом с множеством сложностей и вопросов, на которые приходится искать ответы.

В утвержденной в этом году Правительством РФ Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. отмечено, что одна из основных причин отставания Российской Федерации в реализации становления отрасли обращения с отходами – отсутствие организованной эффективной системы раздельного сбора отходов (как в жилом секторе, так и на предприятиях), а также объектов последующей обработки, утилизации и обезвреживания отходов в промышленном масштабе, вовлечения утильных фракций в хозяйственный оборот. Однако для многих регионов нашей страны первоочередной проблемой является сама организация сбора отходов и их захоронения на специально оборудованных полигонах.

В конце 2016 г. Астраханская область в числе пилотных регионов приступила к внедрению новой модели регулирования сферы обращения с ТКО:

- разработана и утверждена постановлением министерства жилищно-коммунального хозяйства Астрахан-

ской области от 23.09.2016 № 42-п территориальная схема обращения с отходами, в том числе ТКО, на территории Астраханской области;

- разработаны и утверждены постановлением министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области от 21.11.2016 № 50-п нормативы накопления ТКО на территории Астраханской области;

- проведено два конкурсных отбора региональных операторов по обращению с ТКО по двум зонам деятельности:

- зона 1 – вся Астраханская область, за исключением ЗАТО «Знаменск»;

- зона 2 – ЗАТО «Знаменск».

Первой проблемой, с которой столкнулась служба по тарифам Астраханской области (далее – служба), был расчет максимально допустимой величины приведенной стоимости услуги регионального оператора для документации о конкурсном отборе, а также определение тарифов операторов по обращению с ТКО. На момент подготовки документации отсутствовали утвержденные методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО, что в даль-



нейшем стало одним из доводов в жалобе на положения конкурсной документации, направленной в УФАС по Астраханской области в период проведения конкурсного отбора регионального оператора по зоне 1.

До перехода на новую систему регулирования в области обращения с ТКО услуги по сбору и вывозу ТКО не подлежат государственному регулированию. Соответственно при первом отборе регионального оператора достоверное определение данных показателей невозможно – у организаций, осуществляющих сбор и транспортирование отходов, отсутствует обязанность по представлению в орган регулирования тарифов предложений об установлении тарифов, так как на тот момент они еще не являются операторами по обращению с ТКО.

Таблица 1

Установленные на территории Астраханской области тарифы в сфере обращения с ТКО на 2017 г.

Наименование организации	Вид предельного тарифа	Предельный тариф (с НДС), руб./м ³ *	Период действия тарифа
ООО «Экоцентр»	Единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО	549,23	01.07–31.12
ООО «Чистая среда»		344,99	01.05–31.12
Межмуниципальное ООО «Эколог»	Тариф на захоронение ТКО	187,09	01.06–31.12
МУП с. Красный Яр «Авангард»		185,74	01.06–31.12
ООО «Единый санитарно-экологический комплекс»		206,77	16.06–31.12
МП «Капьяржилкомхоз»		87,11	01.05–31.12

*Постановлениями службы данные тарифы утверждены также в руб./т (здесь и далее).

Информации о собственных расходах регионального оператора также нет в распоряжении органа регулирования тарифов, поскольку на момент подготовки конкурсной документации региональный оператор еще не выбран.

Службой был проведен анализ стоимости услуг по вывозу бытовых отходов по всем муниципальным образованиям, входящим в зону деятельности будущего регионального оператора. Была выявлена разница в плате граждан за вывоз мусора более чем на 100 руб. за человека (от 9,2 до 186,2 руб./чел. в месяц). Наиболее низкая плата за вывоз отходов была в населенных пунктах с неразвитой инфраструктурой по обращению с отходами, а в ряде сельских поселений организованный вывоз бытовых отходов отсутствовал в принципе. Кроме того, была выявлена значительная дифференциация нормативов накопления отходов на человека, ранее устанавливаемых органами местного самоуправления, – от 0,4 до 3,56 м³ в год. Отметим, что в настоящее время норматив составляет 2,17 м³/чел. в год. Такой разброс платы граждан за вывоз мусора и нормативов накопления стал причиной негативного настроения части жителей региона, которых коснулся рост платы за услугу регионального оператора по сравнению с ранее имевшей место платой за вывоз мусора.

По итогам конкурсных отборов региональными операторами были признаны:

- ООО «ЭкоЦентр» (зона 1);
- ООО «Чистая среда» (зона 2).

В соответствии с заключенными региональными операторами договорами на оказание услуг по захоронению ТКО были определены операторы по обращению с ТКО и впервые начало осуществляться регулирование в

сфере обращения с ТКО на территории Астраханской области.

В табл. 1 указаны предельные тарифы региональных операторов и операторов по обращению с ТКО, установленные в Астраханской области на 2017 г.

Поскольку на услугу регионального оператора устанавливается предельный единый тариф, региональный оператор при расчете платы потребителей может использовать более низкий тариф. С целью снижения негативной реакции населения региональный оператор ООО «ЭкоЦентр» в течение определенного периода взимал с населения дифференцированную плату за услугу по обращению с ТКО, определяемую в зависимости от численности населенного пункта, объема образующихся ТКО и прежнего размера платы, поэтапно доводя значение платы до предельного уровня, установленного службой. Это позволило значительно снизить остроту конфликта при введении института регионального оператора в тех населенных пунктах, где ранее плата взималась в минимальном размере или не взималась совсем.

Еще одной проблемой при тарифном регулировании деятельности регионального оператора ООО «Экоцентр» стала несформированная инфраструктура по размещению ТКО на территории Астраханской области. В зоне 1 функционируют только три полигона для размещения ТКО, внесенные в Государственный реестр объектов размещения отходов, и их остаточная вместимость в соответствии с территориальной схемой намного меньше объема образуемых отходов.

Соответственно в тарифе регионального оператора учтены расходы на захоронение только той части ТКО, которую могут принять полигоны.

Остальная часть ТКО (более 80 %) направлялась региональным оператором на площадки временного накопления, оборудованные им в шести муниципальных районах.

При этом Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО, утвержденными приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 (далее – Методические указания), не предусмотрен учет расходов на обустройство и содержание площадок временного накопления. Таким образом, региональный оператор несет расходы, не обеспеченные источником финансирования и обусловленные несформированностью региональной инфраструктуры.

Последствием подобного регулирования может стать значительный рост тарифа данного регионального оператора в последующий период регулирования. Когда будет введен в действие новый полигон по захоронению ТКО, затраты регионального оператора на захоронение ТКО будут учитывать полный объем ТКО, образовавшихся за очередной период регулирования, а также объем ТКО, перевозимых на полигон с площадок временного накопления.

Перед началом очередного периода тарифного регулирования региональных операторов у службы встал вопрос, на какой период осуществлять регулирование, поскольку Методические указания не дают однозначного ответа на этот вопрос:

- в п. 6 Методических указаний, устанавливающих методы регулирования, перечислены все виды тарифов в сфере обращения с ТКО, кроме единого тарифа регионального оператора;
- отдельная глава Методических указаний посвящена расчету единого тарифа регионального оператора, это означает, что предыдущие главы дей-

твительно содержали информацию, относящуюся к расчету всех прочих тарифов в сфере обращения с ТКО;

- указанная глава Методических указаний не предусматривает расчет единого тарифа регионального оператора долгосрочными методами регулирования, приведены лишь формулы расчета необходимой валовой выручки в году ($i + 1$) исходя из необходимой валовой выручки предыдущего года.

Кроме того, следует обратить внимание на следующее. Пункт 87 Методических указаний содержит структуру собственных расходов регионального оператора. При этом пп. 88 и 89 определяют принцип экономической обоснованности указанных расходов, а именно наличие договоров, подтверждение бухгалтерской и статистической отчетностью. Однако в соответствии с п. 95 на второй и последующие годы действия соглашения собственные расходы регионального оператора индексируются в соответствии с формулами, определенными п. 91 Методических указаний.

Расчет расходов путем такой индексации не позволяет органу тарифного регулирования определить экономически обоснованный объем собственных расходов, необходимых региональному оператору для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования, так как предполагает учет величины собственных расходов на первый год действия соглашения, определенной исходя из конкурсной заявки регионального оператора, с учетом индекса потребительских цен и корректировки расстояния транспортирования отходов.

Кроме того, расчет в соответствии с п. 91 Методических указаний не отражает всю структуру собственных расходов регионального оператора: не учтены сбытовые расходы и расходы на заключение и обслуживание договоров с собственниками ТКО и операторами по обращению с ТКО.

Исходя из описанного службой было принято решение при установлении предельного единого тарифа на услугу регионального оператора на второй период регулирования применить метод экономически обоснованных расходов, что соответствует основному правилу тарифного регулирования,

предусмотренному Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ: тарифы должны компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности.

В табл. 2 указаны предельные тарифы региональных операторов и операторов по обращению с ТКО, установленные в Астраханской области на 2018 г. Обратите внимание, что для операторов по обращению с ТКО, кроме ООО «Единый санитарно-экологический комплекс», тарифы установлены на долгосрочный период. Тариф на захоронение ТКО для ООО «Единый санитарно-экологический комплекс» – только на 2018 г. исходя из остаточной вместимости эксплуатируемого полигона.

Хотелось бы также отметить следующее.

1. Существование института регионального оператора эффективно только в случае принятия им на себя обязательств по реконструкции, модернизации и строительству объектов, необходимых в области обращения с отходами.

Так, зона деятельности регионального оператора 2 на территории Астраханской области включает в себя одно муниципальное образование – ЗАТО «Знаменск». До перехода на новую систему регулирования в области обращения с ТКО организация деятельности по обращению с отходами была возложена на органы местного самоуправления и деятельность по обращению с отходами осуществлялась муниципальным предприятием (МП «Капьяржилкомхоз»), осуществлявшим сбор, транспортирование и захоронение отходов. Появление регионального оператора на территории данного муниципального образования

не изменило подходы к организации обращения с отходами, а лишь добавило в стоимость данного процесса расходы по содержанию института регионального оператора. Деятельность по обращению с отходами организована региональным оператором ООО «Чистая среда» путем привлечения того же муниципального предприятия, которое так же, как и раньше, осуществляет сбор, транспортирование и захоронение ТКО.

2. Возможная отмена на законодательном уровне предельного уровня единого тарифа на услугу регионального оператора может привести к значительному росту платы для отдельных потребителей, так как (как уже указывалось) до внедрения новой модели регулирования данной сферы в ряде муниципальных образований работа по сбору, вывозу и захоронению отходов не была организована и плата за данную услугу либо не взималась, либо была очень низкой.

Наличие формулировки «предельный единый тариф» позволяет региональному оператору применять в отношении отдельных категорий потребителей более низкий тариф с постепенным его доведением до единого по всей зоне деятельности уровня, что позволяет избежать социальной напряженности.

Кроме того, возможность применения пониженного тарифа может служить экономическим рычагом для повышения собираемости платежей с населения. Так, при своевременной или авансовой оплате потребителем поставщик услуг может применять пониженный тариф, а в остальных случаях – установленный органом регулирования.

В Астраханской области региональный оператор ООО «ЭкоЦентр» в начале 2018 г. проводил акцию «За

Таблица 2

Установленные на территории Астраханской области тарифы в сфере обращения с ТКО на 2018 г.

Наименование организации	Предельный тариф (с НДС), руб./м ³		Период регулирования
	I полугодие	II полугодие	
ООО «Экоцентр»	549,23	549,23	2018 г.
ООО «Чистая среда»	344,98	359,63	
Межмуниципальное ООО «Эколог»	187,09	188,56	2018–2020 гг.
МУП с. Красный Яр «Авангард»	185,70	228,03	2018–2020 гг.
ООО «Единый санитарно-экологический комплекс»	206,76	217,06	2018 г.
МП «Капьяржилкомхоз»	87,11	90,27	2018–2020 гг.

год заплати – скидку получи», в рамках которой потребители могли сэкономить до 20 % при оплате услуги по обращению с ТКО сразу за весь 2018 г. Если предоплата осуществлялась за одно полугодие, то скидка составляла 10 % от стоимости услуги.

Применение взамен предельного тарифа дифференцированного тарифа нецелесообразно, так как наиболее развитая инфраструктура по вывозу отходов существует только в крупных населенных пунктах. В сельской местности зачастую отсутствуют контейнеры, не организована система транспортирования отходов. На первом этапе деятельности региональному оператору необходимо организовать процесс сбора, транспортирования и захоронения ТКО в соответствии с требованиями, установленными федеральным законодательством, и это требует значительных затрат. При установлении дифференцированного тарифа регионального оператора наибольший уровень тарифа сложится как раз в небольших сельских населенных пунктах, имеющих наименьшую плотность населения, наименее развитую (зачастую отсутствующую) инфраструктуру в сфере обращения с отходами и большую транспортную удаленность. Поэтому дифференциация тарифа регионального оператора не позволит решить проблему минимизации роста платы за услугу по обращению с ТКО по сравнению с текущим уровнем.

3. На законодательном уровне планируется снять ограничение единого тарифа регионального оператора, который устанавливается исходя из превышения стоимости услуг регионального оператора, определенной по результатам конкурсного отбора реги-

ональных операторов на соответствующий год. Данный принцип превышения не позволяет в последующие периоды учесть в тарифе регионального оператора утвержденные впоследствии инвестиционные программы в сфере обращения с ТКО либо дополнительно включаемые расходы в связи с изменением законодательства (как, например, планируется учитывать в составе тарифа регионального оператора расходы на обработку ТКО и уборку мест погрузки ТКО, приобретение контейнеров и бункеров).

Однако Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 400, не предусматривают изменения законодательства в качестве основания для установления предельных индексов, превышающих индекс по субъекту РФ более чем на величину отклонения по субъекту РФ. Кроме того, в случае несогласования представительными органами муниципальных образований повышения предельных индексов региональному оператору должна быть предоставлена компенсация за счет бюджета субъекта РФ.

Таким образом, необходимо признать факт возможного роста тарифа регионального оператора за счет донстройки имеющегося федерального законодательства в сфере обращения с ТКО, в результате чего возникает необходимость исключения платы в сфере обращения с ТКО из ограничений по росту размера платы за коммунальные услуги в рамках действия постановления Правительства РФ от 30.04.2014 № 400.

В соответствии с Правилами разработки, согласования, утверждения и корректировки производственных

программ в области обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства РФ от 16.05.2016 № 424, регулируемая организация в срок до 1 мая направляет на утверждение в уполномоченный орган проект производственной программы, содержащий в числе прочего объем финансовых потребностей, необходимых для реализации производственной программы.

При этом сам расчет необходимой валовой выручки с комплектом обосновывающих материалов в соответствии с Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484, представляется регулируемой организацией в срок до 1 сентября. Таким образом, в период с 1 мая по 1 сентября у органа регулирования отсутствует возможность оценки экономической обоснованности заявленного в производственной программе объема финансовых потребностей и соответственно проведения экспертизы материалов регулируемой организации. Необходимо синхронизировать сроки представления проекта производственной программы и предложения об установлении тарифов.

На законодательном уровне нет четкого определения понятия «участие в организации деятельности по сбору (в том числе по раздельному сбору) и транспортированию ТКО на территориях соответствующих поселений», предусмотренного Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ, что позволяет органам местного самоуправления бездействовать в данной сфере. Необходимо на федеральном уровне определить конкретные полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами. ♻️

СОБЫТИЯ ■ ФАКТЫ

ЭКОСУББОТНИКИ В КОНТАКТЕ

В помощь экоэнтузиастам ВКонтакте запустил акцию «Субботник ВКонтакте». Все желающие могут организовать свое экомероприятие. Для этого нужно зарегистрироваться и подать заявку с помощью специального приложения в сообществе.

Мероприятие поможет собрать единомышленников. Кроме того, ВКонтакте продвигает мероприятие с помощью промпостов, чтобы о нем узнало как можно больше людей.

«Предлагаем начать уборку со своего двора, ближайшего сквера, пляжа или ручья – и

мы поможем вам найти единомышленников. Создайте заявку на субботник с помощью специального приложения, а мы сделаем для него мероприятие и продвигаем», – написано в группе. Тем, кто сделает фото до и после уборки, ВКонтакте обещает призы.

Источник: www.solidwaste.ru