

## ПРЕДПИСАНИЕ

Заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы С.А. Пузыревский, руководствуясь подпунктом 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, а также нормами Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543, рассмотрев материалы внеплановой выездной проверки Региональной службы по тарифам Нижегородской области (далее – РСТ, орган регулирования, Служба, РСТ Нижегородской области), проведенной ФАС России (приказ ФАС России от 12.06.2019 № 1206/19 (с изм. от 07.10.2019 № 1310/19), акт проверки Инспекции ФАС России от 25.11.2019 № 174) в части установленного предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также предельного тарифа на захоронение твердых коммунальных отходов для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» (далее — регулируемая организация) на 2019 год,

УСТАНОВИЛ:

На основании приказа ФАС России от 12.06.2019 № 1206/19 (с изм. от 07.10.2019 № 1310/19) «О проведении внеплановой выездной проверки Региональной службы по тарифам Нижегородской области» проведена внеплановая выездная проверка в отношении установленного Региональной службой по тарифам Нижегородской области предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО), а также предельного тарифа на захоронение ТКО для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год.

Государственное регулирование тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 утверждены Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - Основы ценообразования № 484) и Правила регулирования тарифов в сфере обращения с

твердыми коммунальными отходами (далее - Правила регулирования № 484).

Приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 утверждены Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – Методические указания № 1638/16).

Обеспечение деятельности в сфере обращения с ТКО передано региональному оператору АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» по результатам конкурсного отбора.

Решением Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 20 декабря 2018 № 56/22 «Об установлении АКЦИОНЕРНОМУ ОБЩЕСТВУ «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ-НН» (ИНН 5260278039), г. Нижний Новгород, единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами по зонам деятельности № 2 и № 4» установлены предельные единые тарифы на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год.

При этом решением от 28.06.2019 № 22/11 Региональной службы по тарифам Нижегородской области были внесены изменения в решение от 20 декабря 2018 № 56/22 и установлены предельные единые тарифы на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год по зоне деятельности № 2 в размере 584,76 руб./куб. м без НДС, по зоне деятельности № 4 — 602,62 руб./куб. м без НДС.

Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, на территории Нижегородской области (далее – территориальная схема) утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 08.11.2016 № 752 (ред. 01.09.2017).

Необходимая валовая выручка (далее – НВВ), утвержденная РСТ для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год, по зоне деятельности № 2 составляет 548 039,642 тыс. руб., а по зоне деятельности № 4 - 457 553,918 тыс. руб. при этом наибольший удельный вес в структуре затрат регионального оператора приходится на расходы по транспортированию ТКО в размерах 40,45 % и 41,31 %, а также на расходы по захоронению ТКО в размерах 55,69 % и 54,27 % от НВВ регионального оператора по зоне № 2 и зоне № 4 соответственно.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 89-ФЗ основными принципами и приоритетными направлениями государственной политики в области обращения с отходами являются, в том числе научно

обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Согласно пункту 16 Основ ценообразования № 484 необходимая валовая выручка в области обращения с ТКО определяется исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций, необходимых им для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования и обеспечения достижения показателей эффективности.

Согласно пункту 17 Основ ценообразования № 484 при определении НВВ учитываются расходы регулируемых организаций на реализацию предусмотренных инвестиционными и производственными программами регулируемых организаций мероприятий в размерах, обеспечивающих достижение плановых значений показателей эффективности.

Пунктом 8 Правил регулирования № 484 установлен перечень обосновывающих материалов регулируемой организации для установления предельных тарифов в области обращения с ТКО, включающий копию утвержденной в установленном порядке производственной программы либо проект производственной программы с содержащимся в нем расчетом финансовых потребностей на реализацию производственной программы с обоснованием этих потребностей и расшифровкой затрат, включенных в нее, по видам деятельности.

Пунктом 17 Правил регулирования № 484 предусмотрено, что орган регулирования проводит экспертизу предложений об установлении тарифов в части обоснованности расходов, учтенных при расчете тарифов, корректности определения параметров расчета тарифов и отражает ее результаты в своем экспертном заключении.

Согласно пункту 18 Правил регулирования № 484 экспертное заключение органа регулирования содержит:

а) анализ экономической обоснованности расходов по отдельным статьям (группам расходов) и обоснованности расчета объема отпуска услуг;

б) анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для эффективного функционирования регулируемой организации;

в) сравнительный анализ динамики необходимой валовой выручки, в том числе расходов по отдельным статьям (группам расходов), прибыли регулируемой организации и их величины по отношению к предыдущим периодам регулирования и по отношению к другим регулируемым организациям, осуществляющим деятельность в сопоставимых условиях;

г) обоснование причин и ссылки на правовые нормы, на основании которых орган регулирования принимает решение об исключении из расчета тарифов экономически не обоснованных расходов, учтенных регулируемой организацией в предложении об установлении тарифов;

д) расчеты экономически обоснованных расходов (недополученных доходов) в разрезе статей затрат, а также расчеты необходимой валовой выручки и размера тарифов.

В представленных экспертных заключениях по установлению предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО, а также предельного тарифа на захоронение ТКО для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год органом регулирования не отражен комплексный анализ экономической обоснованности расходов по отдельным статьям (группам расходов) с приложением расчетов экономически обоснованных расходов в разрезе статей затрат.

По результатам анализа документов и материалов тарифной кампании АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН», в том числе представленных Службой экспертных заключений по установлению предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО и тарифа на захоронение ТКО для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год, установлено следующее.

1. Расходы регионального оператора на самостоятельное осуществление обработки, обезвреживания и (или) захоронения ТКО.

Решением Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 20 декабря 2017 № 67/17 установлены предельные тарифы на захоронение твердых коммунальных отходов для АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на период 2018-2020 гг.

Решением РСТ от 28.06.2019 № 22/7 были внесены изменения в решение от 20 декабря 2017 № 67/17 и установлены предельные тарифы на захоронение твердых коммунальных отходов АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год по зоне деятельности № 2 в размере 325,63 руб./куб. м без НДС, по зоне деятельности № 4 — 327,02 руб./куб. м без НДС.

## 1.1. Амортизационные отчисления.

Подпунктом «д» пункта 29 Основ ценообразования № 484 установлено, что расходы на амортизацию учитываются в составе необходимой валовой выручки регулируемой организации.

В соответствии с пунктами 34 и 53 Основ ценообразования № 484 в редакции, действующей на момент принятия тарифного решения, расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов определяются в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета.

В соответствии с пунктом 1 статьи 258 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) амортизируемое имущество распределяется по амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования. Сроком полезного использования признается период, в течение которого объект основных средств служит для выполнения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию объекта амортизируемого имущества с учетом Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2002 № 1 (далее – Классификатор основных средств № 1).

ФАС России отмечает, что при расчете экономически обоснованного размера амортизации на плановый период регулирования срок полезного использования активов и отнесение этих активов к соответствующей амортизационной группе определяется регулирующими органами в соответствии с максимальными сроками полезного использования, установленными Классификатором основных средств № 1.

По результатам анализа представленных органом регулирования данных Инспекции ФАС России не представлялось возможным оценить экономическую обоснованность учтенных органом регулирования затрат на амортизационные отчисления, в связи с чем РСТ было необходимо представить дополнительные материалы, подтверждающие обоснованность учтенных средств, что было отражено в акте проверки Инспекции ФАС России от 25.11.2019 № 174.

По результатам анализа представленных РСТ данных, ФАС России выявлено, что расходы на амортизационные отчисления были определены органом регулирования для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год не в соответствии с максимальными сроками полезного

использования, предусмотренными Классификатором основных средств № 1.

Согласно статье 375 НК РФ налоговая база по налогу на имущество определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения, если иное не предусмотрено настоящей статьей, при этом средняя стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения, за отчетный период определяется как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин остаточной стоимости имущества (без учета имущества, налоговая база в отношении которого определяется как его кадастровая стоимость) на 1-е число каждого месяца отчетного периода и 1-е число месяца, следующего за отчетным периодом, на количество месяцев в отчетном периоде, увеличенное на единицу.

Статьей 257 НК РФ определено, что остаточная стоимость основных средств определяется как разница между их первоначальной стоимостью и суммой начисленной за период эксплуатации амортизации.

В этой связи, органу регулирования необходимо провести перерасчет расходов на амортизационные отчисления и налога на имущество для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год исходя из максимальных сроков полезного использования, закрепленных в Классификаторе основных средств № 1, исключив излишне учтенные экономически необоснованные расходы из состава необходимой валовой выручки АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН».

В соответствии с пунктом 37 Основ ценообразования № 484 расходы регулируемой организации на оплату услуг, оказываемых другими операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, определяются исходя из тарифов, установленных на товары (работы, услуги) таких операторов органами регулирования тарифов, или цен, определенных по соглашению с такими операторами.

В соответствии с пунктом 22 Основ ценообразования № 484 тарифы регионального оператора подлежат пересмотру при пересмотре тарифов операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, расходы которых учитываются в составе необходимой валовой выручки регионального оператора.

ФАС России отмечает, что в связи с необходимостью пересмотра и исключения из состава НВВ 2020 - 2021 гг.. оператора по захоронению АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» расходов, указанных в мотивировочной части настоящего предписания, органу регулирования в соответствии с пунктом 22 Основ ценообразования № 484 необходимо

пересмотреть взаимозависимые статьи затрат у региональных операторов, в составе которых имеются расходы вышеуказанного оператора.

## 2. Концессионные соглашения.

В рамках мониторинга цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными расходами в соответствии с Положением о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 543, ФАС России рассмотрены доводы, изложенные АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» в жалобе (исх. от 14.03.2020 № 14/03/20, вх. от 17.06.2020 № 105848/20) относительно неучтенных органом регулирования расходов на выполнение обязательств по созданию объектов Концессионных соглашений.

Между Правительством Нижегородской области и АО «Управлением отходами – НН» заключены концессионные соглашения: от 19.01.2011 № 3-П о создании и эксплуатации мусоросортировочного комплекса с межмуниципальными полигоном для размещения непригодных к переработке ТБО на территории Городецкого района Нижегородской области и от 14.12.2012 № 192-П.

Для выполнения своих обязательств по созданию объектов Концессионных соглашений АО АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» привлекло облигационный заём. Был осуществлён выпуск и первичное размещение процентных документарных неконвертируемых облигаций на общую сумму 1,15 млрд.руб.

Недополученные доходы (выпадающие расходы) Общества на начало 2019 года, по информации АО «Управление отходами - НН», составили 1,1 млрд. руб.

Объекты концессионных соглашений введены в эксплуатацию и переданы концеденту в лице Правительства Нижегородской области.

При установлении тарифа на захоронение ТКО на 2020 год АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» направлены в адрес Региональной службы по тарифам Нижегородской области обосновывающие материалы для включения в состав НВВ 2020 года вышеуказанных выпадающих доходов (расходов), связанных с созданием объектов Концессионных соглашений.

Рассмотрев вышеуказанные материалы тарифного дела, выпадающие доходы (расходы) РСТ признаны экономически необоснованными, тем

самым не учтены в рамках тарифной кампании 2020 года.

В соответствии с частью 5 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в случае если при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), перечень создаваемых и (или) реконструируемых в течение срока действия концессионного соглашения объектов, объем и источники инвестиций, привлекаемых для создания и (или) реконструкции этих объектов, устанавливаются в соответствии с инвестиционными программами концессионера, утвержденными в порядке, установленном законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов).

Утвержденная в установленном законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов) порядке (в том числе в соответствии с Правилами разработки, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 (далее – Правила разработки № 424) инвестиционная программа для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на территории Нижегородской области в сфере обращения с ТКО отсутствует.

Учитывая, что регулируемой организацией выполняются обязательства по реализации мероприятий, предусмотренных концессионными соглашениями, и соответственно несут убытки, поскольку данные расходы не учитываются в составе тарифного источника, ФАС России обращает внимание на необходимость разработки и утверждения инвестиционных программ концессионера в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов).

Согласно подпункту (а) пункта 38 Основ ценообразования № 484 нормативная прибыль включает в себя расходы на капитальные вложения (инвестиции), определяемые в экономически обоснованном размере с учетом утвержденных инвестиционных программ регулируемых организаций.

При этом необходимо отметить, что согласно пункту 11 (1) Правил разработки, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также



осуществления контроля за их реализацией, утвержденными постановлениями Правительства РФ от 16.05.2016 №424, и тариф регулируемой организации или нерегулируемой организации, являющейся концессионером, не может быть признан недоступным для потребителей в случае, если это ведет к неисполнению обязательств концессионера по строительству и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения.

Таким образом, согласно требованиям законодательства РФ расходы на мероприятия по строительству, реконструкцию объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов учитываются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов на основании утвержденных инвестиционных программ регулируемых организаций.

На основании вышеизложенного, руководствуясь подпунктом 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, подпунктом «а» пункта 30 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 543,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Признать Региональную службу по тарифам Нижегородской области нарушившей пункт 16 Основ ценообразования № 484, пункт 18 Правил регулирования № 484.

2. Органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в срок до 01.12.2020 (включительно) устранить нарушения, допущенные Региональной службой по тарифам Нижегородской области при установлении тарифа на захоронение твердых коммунальных отходов и предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2019 год, а именно:

- пересчитать расходы на амортизационные отчисления 2019 года оператора по захоронению твердых коммунальных отходов АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» с учетом положений Основ ценообразования № 484 и мотивировочной части настоящего

предписания, исключив учтенные экономически необоснованные расходы из состава необходимой валовой выручки АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» на 2020-2021 годы и отразив подробные расчеты в экспертном заключении, в соответствии с пунктом 18 Правил регулирования тарифов № 484.

1.

1.

3. Органу исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов) Нижегородской области произвести перерасчет НВВ региональных операторов с учетом результатов изменения НВВ и соответственно тарифов на захоронение ТКО согласно пункту 22 Основ ценообразования № 484 во исполнение пункта 2 резолютивной части настоящего предписания.
4. Органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в случае утверждения инвестиционной программы согласно требованиям законодательства РФ включить в состав НВВ регулируемой организации АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» расходы на капитальные вложения (инвестиции) в соответствии с пунктом 54 Основ ценообразования и пунктом 2 мотивировочной части настоящего предписания
5. Органу исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов) Нижегородской области в срок до 01.12.2020 (включительно) исключить из состава необходимых валовых выручек АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» 2020-2021 года иные расходы за 2019 год, размер которых зависит от расходов, подлежащих исключению, указанному в пункте 2 резолютивной части настоящего предписания.
6. Органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в срок до 01.12.2020 (включительно) пересмотреть необходимые валовые выручки и тарифы региональных операторов и оператора по захоронению твердых коммунальных отходов АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» 2019 года с учетом пунктов 2 - 4 резолютивной части настоящего предписания.

7. Органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в срок до 01.12.2020 во исполнение пунктов 2 - 6 резолютивной части настоящего предписания ввести в действие экономически обоснованные тарифы на захоронение твердых коммунальных отходов АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН», а также на услуги региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2020 год.
8. Органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами исключить при установлении тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами на 2021 год оставшуюся сумму экономически необоснованных расходов, не исключенных из состава необходимых валовых выручек и тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами 2020 года согласно пунктам 2 - 7 резолютивной части настоящего предписания.
9. Об исполнении настоящего предписания органу исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в течение 5 рабочих дней с даты принятия указанных в пунктах 2 — 8 резолютивной части настоящего предписания решений проинформировать Федеральную антимонопольную службу, представив надлежащим образом заверенные копии:
  - решений органа исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, принятие которых предписано пунктами 2 — 8 резолютивной части настоящего предписания
  - протоколов заседаний правлений органа исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, на которых принимались вышеуказанные решения;
  - экспертных заключений органа исполнительной власти Нижегородской области в области государственного

регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами по установлению (корректировке) тарифов на захоронение твердых коммунальных отходов АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН», а также на услуги региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ – НН» и иных региональных операторов.

С.А. Пузыревский