

# ОБЪЕМ ВАЛОВОЙ ВЫРУЧКИ КАК СУЩЕСТВЕННОЕ УСЛОВИЕ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Такой вариант вовлечения частного капитала в отрасль обращения с отходами, как заключение концессионных соглашений, привлекает все больше инвесторов, однако по-прежнему вызывает некоторые вопросы. В статье обсудим понятие валовой выручки и определим ее значение для соглашений.

*Д. В. Качкин, Д. Е. Смирнова,  
адвокатское бюро «Качкин и Партнеры»*



Стратегической целью развития страны является улучшение экологии, в том числе путем переработки всех отходов производства и потребления и сокращения темпов их захоронения как минимум в два раза. Достижение такой актуальной цели в соответствии с национальным проектом «Экология» планируется к 2030 г. посредством создания дополнительных мощностей обработки, утилизации (в том числе энергетической), захоронения твердых коммунальных отходов (ТКО), развития и использования наилучших доступных технологий. Для сокращения налоговой нагрузки на население, ускорения создания и начала эксплуатации новых объектов обращения с ТКО публично-правовые образования повсеместно инициируют вовлечение частного капитала в отрасль чаще всего посредством заключения концессионных соглашений по модели строительство, техническое обслуживание и целевая эксплуатация одним субъектом. Так, по данным платформы «Росинфра» на февраль 2023 г., на территории страны реализуется 111 концессионных проектов в сфере обращения с ТКО, из которых 70 на этапе инвестиционных и эксплуатационных ме-

роприятий, совокупным объемом инвестиций более, чем 250 млрд руб.

Одним из базовых условий привлекательности проекта для инвестирования выступает срок обеспечения окупаемости вложенных активов. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» срок концессионного соглашения рассчитывается из срока окупаемости инвестиций концессионера. Кроме того, для определения срока концессионного соглашения наряду со сроком окупаемости инвестиций подлежит учитывать срок получения объема валовой выручки (ОВВ) от использования концессионером объекта соглашения.

Под валовой выручкой в экономической теории понимается «совокупный объем поступлений экономических выгод за определенный период в ходе обычной деятельности предприятия» (см., например, п. 7 «МСФО (IAS) 18. Выручка», утвержденный приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н). Однако, закон № 115-ФЗ рассматривает валовую выручку концессионера исключительно как доход концессионера от использования объекта концессионного соглашения

для оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) (ч. 1 ст. 20).

Установление ОВВ концессионера на каждый год действия концессионного соглашения в отношении объектов электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и обращения с ТКО является существенным условием, без которого концессионное соглашение не может считаться заключенным (п. 6.5 ч. 1 ст. 10 закона № 115-ФЗ, п. 1 ст. 432 ГК РФ). При этом концессионное законодательство не содержит методики расчета ОВВ, перечня расходов концессионера или иных параметров, которые используются для такого расчета. Представляется, что данную норму нужно трактовать в буквальном смысле, в соответствии с которым ОВВ – сумма тарифной выручки концессионера как регулируемой организации, а как следствие расчет ОВВ должен производиться на основании доходов и расходов, учитываемых при установлении тарифа.

Нормативные акты в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в области обращения с ТКО не содержат понятия «объем валовой выручки». Согласно Основам ценообразования, в области обращения с ТКО, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (Основы ценообразования), тарифы для концессионера вне зависимости от метода их расчета уста-



# 111

## КОНЦЕССИОННЫХ

проектов реализуется на данный момент в сфере обращения с ТКО

навливаются на основании значений объема (массы) ТКО и необходимой валовой выручки (НВВ), а не ОВВ из концессионного соглашения (п. 8).

Тарифное законодательство и официальные разъяснения уполномоченных органов в сфере тарифного регулирования не содержат ответа на вопрос о соотношении НВВ и ОВВ, а равно о необходимости учета ОВВ из концессионного соглашения при расчете тарифа. Анализ концессионных проектов на инвестиционном и эксплуатационном этапах, показал, что в большинстве проектов ОВВ структурирован как минимальное значение НВВ\* или минимальный гарантированный концедентом доход концессионера от тарифной деятельности

(базовый параметр расчета платежа концедента для компенсации недополученных доходов концессионера)\*\*.

В этой связи требуется проанализировать содержание ОВВ и его соотношение с НВВ. Из анализа законодательных норм следует, что **НВВ и ОВВ не тождественны** по следующим причинам:

1. Закон № 115-ФЗ различает ОВВ и НВВ. Так, применительно к концессионным соглашениям в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения используется в качестве факультативного условия конкурсной документации предельный (максимальный) рост НВВ (п. 10 ч. 1 ст. 46). Для концессий в сфере обращения с ТКО аналогичного требования в ст. 23 закон № 115-ФЗ не содержит, следовательно, такой параметр может не указываться, а отражению подлежит только объем валовой выручки как существенное условие концессионного соглашения.

2. **Ни ОВВ, ни НВВ не являются долгосрочными параметрами регулирования деятельности концессионера**, которые используются в обязательном порядке для расчета тарифа (ДПР), так как исчерпывающий перечень долгосрочных параметров определен в пп. 56 и 63 Основ ценообразования. Данный вывод подтверждается в судебной практике (например, в деле № А11-9423/2020).

ОВВ, а равно (если предусмотрен) размер НВВ, из концессионного соглашения, в отличие от ДПР, не подлежит предварительному согласованию и утверждению с уполномоченным органом исполнительной власти в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на услуги обращения с ТКО (органом регулирования), а в последующем – обязательному учету при расчете НВВ концесси-



### Словарь

**НВВ** – это экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимый в течение очередного периода регулирования регулируемой организации для осуществления регулируемого вида деятельности и обеспечения достижения установленных плановых значений показателей эффективности объектов обращения с ТКО.

*Из подп. 12 п. 2 Основ ценообразования*

\* См., например, концессионное соглашение в отношении объектов, на которых осуществляются обработка, накопление и захоронение ТКО на территории Нижнего Тагила (сообщение на официальном портале для размещения информации о торгах (torgi.gov): № 100518/0921361/01 от 10.05.2018 (предложение инвестора)) и др.

\*\* См., например, концессионное соглашение в отношении создания и эксплуатации объектов, на которых осуществляется сбор, обработка и захоронение ТКО в Республике Карелии (сообщение на официальном портале для размещения информации о торгах (torgi.gov): № 161120/1013648/01 от 16.11.2020 (предложение инвестора)); или концессионное соглашение в отношении создания и эксплуатации комплексного межмуниципального полигона ТКО для Нижневартовска и Мегиона, поселений Нижневартовского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (сообщение на официальном портале для размещения информации о торгах (torgi.gov): № 110619/25282945/01 от 11.06.2019 (предложение инвестора)) и др.

онера как регулируемой организации (п. 2 ч. 2 ст. 10, ч. 2.1 ст. 22, ч. 1.1 ст. 23, п. 7 ч. 2.1 ст. 24 закона № 115-ФЗ).

3. ОВВ согласовывается сторонами при заключении концессионного соглашения на основании финансово-экономических параметров (бизнес-плана) проекта, то есть значений только тарифной выручки, планируемой к получению в каждый год действия соглашения. Размер НВВ рассчитывается и утверждается органом регулирования на основании представленного концессионером экономически обоснованного объема финансовых потребностей на реализацию инвестиционной и производственной программ (пп. 3, 12, 16–18 Основ ценообразования).

4. ОВВ подлежит определению на каждый год действия концессионного соглашения, в то время как НВВ определяется на каждый период регулирования, в том числе долгосрочный период регулирования (пп. 16, 26, 57, 60 Основ ценообразования). По общему правилу, период регулирования составляет не менее 12 месяцев, а долгосрочный период (в случае установления ДПР) – не менее 5 годовых периодов регулирования, а при первом их применении ДПР – не менее 3 годовых периодов регулирования (абз. 5, 12 и 17 п. 1 Основ ценообразования). Соответственно, в случае установления органом регулирования долгосрочных параметров регулирования тарифов в отсутствие согласованных ДПР в соглашении, ОВВ будет отличаться от НВВ.

5. Размер НВВ рассчитывается, утверждается на каждый период регулирования, а также корректируется по определенным основаниям исключительно органом регулирования в порядке и в сроки, предусмотренные тарифным законодательством. Значения ОВВ после заключения концессионного соглашения, концедентом по которому является субъект РФ или муниципальное образование, могут быть изменены сторонами только с предварительного согласования антимонопольного органа при наличии одного из оснований, предусмотренного в Постановлении Правительства РФ от 24.04.2014 № 368.

Отдельно стоит отметить, что закон № 115-ФЗ не содержит право концессионера требовать изменения условий концессионного соглашения, в случае, если в какой-либо год действия соглашения орган регулирования установит НВВ отличную от ОВВ, в то время как в отношении ДПР такая гарантия прав концессионера предусмотрена (ч. 4 ст. 20).

6. Наиболее важное для частного инвестора отличие НВВ от ОВВ – последствия недостижения концессионером в календарном году действия концессионного соглашения значений вышеуказанных параметров.

В соответствии с тарифным законодательством последствиями недостижения НВВ концессионером выступают:

- возмещение недополученных (выпадающих) доходов за счет средств бюджета субъекта РФ при наличии в концессионном соглашении значений ДПР (п. 6 ст. 24.9 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);
- учет в НВВ концессионера в последующие периоды регулирования недополученных доходов или экономически обоснованных расходов, не учтенных в предыдущем периоде регулирования (пп. 11, 21, 26, 57-58 Основ ценообразования, п. 8 ст. 24.9 закона № 89-ФЗ).

При этом вышеуказанные последствия могут наступить по многим причинам, в том числе ввиду:

- изменения тарифов, рассчитанных на основе ДПР;
- установления тарифов на основе ДПР, отличных от согласованных сторонами (п. 6 ст. 24.9 закона № 89-ФЗ);
- ежегодной корректировки тарифов (НВВ) (пп. 57–58 Основ ценообразования);
- существенного уменьшения объема валового внутреннего продукта по сравнению с предыдущим периодом (п. 8 ст. 24.9 закона № 89-ФЗ);
- уменьшения массы (объема) ТКО, направляемой на объект обращения с ТКО;
- изменения законодательства (п. 11 Основ ценообразования).

Концессионное законодательство устанавливает последствия не-

достижения ОВВ только для случая изменения законодательства, повлекшего ухудшение положения концессионера (то есть концессионер в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения). А именно, согласно ч. 1 ст. 20 закона № 115-ФЗ в указанном случае концедент обязан принять меры для получения недополученного ОВВ концессионером в объеме не менее предусмотренного в соглашении посредством:

- увеличения размера платы концедента по концессионному соглашению;
- увлечения срока концессионного соглашения с согласия концессионера;
- увеличения размера принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;
- предоставления концессионеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий.

Последствий недостижения ОВВ в иных случаях, не связанных с негативным изменением законодательства, закон № 115-ФЗ не устанавливает.

В 2022 г. Верховный суд РФ в определении от 22.06.2022 по делу № А54-7448/2020, а в 2017 г. в определении от 04.09.2017 по делу № А26-9314/2013 заключил, что ОВВ сводится к разумным ожиданиям концессионера получения НВВ в условиях добросовестного исполнения им своей деятельности. Соответственно, с учетом позиции Верховного суда РФ и буквального толкования нормы ч. 1 ст. 20 закона № 115-ФЗ, ОВВ представляет собой прогнозные значения НВВ в каждый год действия кон-



## К сведению

Последствия недостижения инвестором ОВВ, в отличие от НВВ, установлены только для случая изменения законодательства, повлекшего ухудшение положения концессионера.

цессионного соглашения. Другими словами, в базовом сценарии финансово-экономической модели концессионного проекта ОВВ должен быть равен НВВ, определенной органом регулирования.

Значения ОВВ из концессионного соглашения могут не совпадать с расчетными значениями НВВ, определенной органом регулирования:

- при ежегодной корректировке НВВ;
- перераспределении НВВ в целях сглаживания роста тарифа;
- изменении финансовых потребностей концессионера на реализацию производственной и инвестиционной программ в очередной период регулирования или иных обстоятельств на протяжении жизненного цикла концессионного проекта (например, изменения сметной стоимости строительства по результатам получения заключения государственной экспертизы проектной документации и проверки достоверности сметной стоимости строительства).

Исходя из вышеизложенного, значения ОВВ как существенное условие концессионного соглашения носят прогнозный характер, обозначают желаемую для концессионера НВВ, рассчитываемую органом регулирования на каждый год действия соглашения, и ОВВ не подлежит учету при установлении тарифа (НВВ). Кроме того, согласно буквальному толкованию закона № 115-ФЗ, значения ОВВ вводятся в текст концессионного соглашения исключительно для целей применения механизма из ч. 1 ст. 20.

По нашему мнению, роль и значение ОВВ для инвестиционных отношений, регулируемых долгосрочным контрактом (концессионным соглашением), все же задумывалась законодателем несколько шире. Очевидно, что терминологически инструмент ОВВ должен, прежде всего, рассматриваться как важный **элемент, учитываемый при ценообразовании в тарифных концессиях**. Однако действующее законодательство исходит из того, что единственным подобным элементом могут выступать ДПР, и то как факультативное условие концессионного соглашения. Между тем,



**применение даже этого инструмента на сегодняшний день сопряжено со значительными сложностями.**

Во-первых, орган регулирования не готов согласовывать и утверждать на дату заключения концессионного соглашения ДПР в отсутствие нормативного порядка такого согласования и утверждения. В 2016 г. ФАС России пыталась принять такой порядок в форме постановления Правительства РФ, однако до сих пор порядок согласования органом регулирования ДПР остается лишь проектной инициативой (Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами»: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99839>).

Во-вторых, ввиду тенденции на создание по концессиям комплексных объектов обращения с ТКО (обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение), не имеющих аналогов на территории России, согласование значений долгосрочных параметров, удовлетворяющих интересы концессионера, и соответствие расходов концессионера критерию экономической обоснованности представляется весьма проблематичным.

В-третьих, в условиях нестабильной политико-экономической ситуации в стране трудно прогнозировать ДПР на весь срок концессионного со-

глашения, которые не подлежат гибкой корректировке сторонами в процессе жизненного цикла проекта.

Представляется, что для целей использования ОВВ как инструмента, учитываемого в процессе тарифообразования, следует определить в законе № 115-ФЗ и нормативных актах в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на услуги по обращению с ТКО, что ОВВ подлежит согласованию с органом регулирования на дату заключения концессионного соглашения как минимальное значение НВВ. Кроме того, следует также распространить на ОВВ гарантии прав концессионера, предусмотренные для долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, а именно, если НВВ в какой-либо период регулирования окажется меньше согласованной сторонами суммы ОВВ, концессионер должен иметь право:

- требовать изменения условий концессионного соглашения;
- право на возмещение недополученных доходов из средств бюджета субъекта РФ. Однако предложенное изменение может скорректировать условия взаимодействия сторон и органа регулирования при заключении концессионного соглашения, только при своевременном принятии нормативного акта, регулирующего порядок согласования и утверждения ДПР и (или) ОВВ как минимального значения НВВ концессионера. ♻️