



Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



Институт конкурентной политики и регулирования рынков

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ И
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ОТРАСЛЕЙ

Адрес для корреспонденции: 109028, г. Москва, Покровский б-р, д. 11, каб. М205

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

icpmr.hse.ru

icpmr@hse.ru

t.me/icpmr

vk.com/icpmrhse

[+7 495 772-95-90 \(доб. 156-70\)](tel:+74957729590)

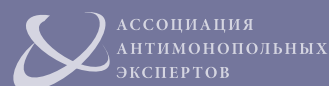
ur.hse.ru

ur@hse.ru

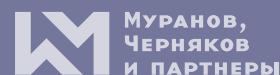
ОТЧЕТ

ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) ТАРИФНЫХ СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

При участии:

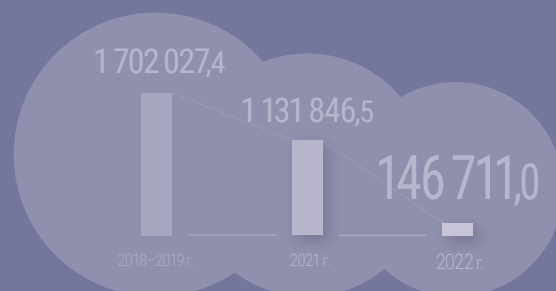


Комитет по тарифному
регуливанию



Коллегия адвокатов

Диаграмма
СООТНОШЕНИЕ
РАЗМЕРА ВЫЯВЛЕННЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИ
НЕОБОСНОВАННЫХ
РАСХОДОВ (руб.)





СОДЕРЖАНИЕ

Список исполнителей 3



Предмет и цели исследования 4

Исследовательская часть 5

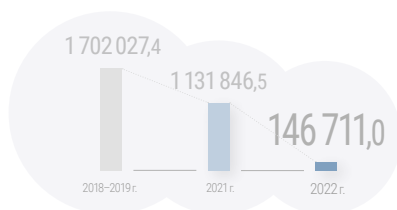
1. Общая характеристика процедуры досудебного
рассмотрения (урегулирования) тарифных споров
и разногласий в сфере тарифов 5

2. Результаты проведенного анкетирования 12

3. Формирование единообразных подходов (практики) 17

4. Основные выводы и предложения 22

Диаграмма
СООТНОШЕНИЕ
РАЗМЕРА ВЫЯВЛЕННЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИ
НЕОБОСНОВАННЫХ
РАСХОДОВ (руб.)



СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ



Олег Москвитин

И.о. директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, адвокат, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик КА «Муранов, Черняков и партнеры», член Генерального совета, руководитель Комитета по тарифному регулированию Ассоциации антимонопольных экспертов



Илья Долматов

Директор Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ, доцент Факультета мировой экономики и мировой политики, член Ученого совета НИУ ВШЭ



Юлия Папикян

Главный эксперт Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ



Марина Панова

Директор Центра мониторинга эффективности тарифной политики Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ



Назар Сапаров

Главный эксперт Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ



Алим Берзгов

Юрист антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»



Евгения Наумова

Юрист антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»



Илья Белик

Член Ассоциации антимонопольных экспертов



ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Независимыми экспертами проведено исследование и проанализированы результаты анкетирования по вопросам эффективности введения процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, осуществления контроля (надзора) в сфере ТКО.

Анкетирование представителей регуляторного, экспертного и бизнес-сообщества имело целью провести оценку потенциальной эффективности внедрения указанной процедуры с точки зрения опрошенных представителей регулируемых организаций, организаций смежной сферы (транспортировка ТКО, обращение с радиоактивными отходами и др.), органов регулирования, консалтинга, а также научных работников в сфере ТКО.

Кроме того, анкетирование проводилось с целью выявления актуальных проблем, возникающих на практике, в том числе выработки рекомендаций по их устранению, а также в целях изучения положительного опыта антимонопольного органа в сфере регулирования.

Исследование проведено при участии специалистов Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ, Ассоциации антимонопольных экспертов, специалистов антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры». □



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) ТАРИФНЫХ СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТАРИФОВ

1.1. Общие сведения о досудебной процедуре

Одной из важнейших задач в государственном регулировании цен (тарифов) является обеспечение доступности энергоресурсов и услуг для конечных потребителей, а также обеспечение экономической обоснованности расходов организаций сферы ЖКХ и их прибыльности.

В связи с этим в настоящее время деятельность ФАС России направлена на установление единой системы контроля, предупреждения и пресечения нарушений в сфере тарифообразования, а также на повышение прозрачности принятия решений органов регулирования об установлении цен (тарифов) и обеспечение единых подходов к ценообразованию.

В качестве одной из эффективных форм осуществления контроля за установленными ценами (тарифами) является защита интересов добросовестных участников регулируемых рынков (регулируемых организаций и потребителей) путем проверки решений компетентных органов об установлении цен (тарифов) во внесудебном порядке в ФАС России.

Возможность досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов) в настоящее время предусмотрена в следующих сферах:

- электроэнергетика;
- теплоснабжение;
- водоснабжение и водоотведение;
- ТКО.

При этом возможность реализации обозначенных квазисудебных полномочий ФАС России в сфере ТКО появилась только с января 2023 г.¹, основу составил опыт ФАС России по рассмотрению такой категории споров в других сферах.

Процедурные вопросы регулируются Правилами рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), определяющими порядок и сроки рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов) (стандартизированных тарифных ставок, плат, надбавок) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также в сфере деятельности субъектов естественных монополий, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2018 г. № 533 (далее — Правила). Указанные Правила регламентируют, в частности, следующее:

- предусматривают универсальный порядок рассмотрения для всех видов споров и разногласий;
- рассмотрение споров и разногласий осуществляют специально созданные комиссии ФАС России;
- комиссии при рассмотрении заявления и принятии решения действуют от имени ФАС России;
- решение комиссии подписывается всеми ее членами и является обязательным для исполнения сторонами спора;
- решение может содержать выводы о нарушениях, которые не являются предметом требований заявителя (выходят за рамки требований);
- решение комиссии может быть обжаловано в судебном порядке;
- ФАС России рассматривает спор в течение 90 календарных дней, в случае недостаточности сведений, отсутствия документов этот срок может быть продлен до 30 календарных дней.

Предметом рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий является обоснованность расходов и натуральных показателей (объема реализации товаров и услуг, потерь и др.), учтенных в составе тарифов, а также выбор метода регулирования цен (тарифов).

За неисполнение решения ФАС России предусмотрена административная ответственность, размеры и порядок привлечения к которой установлены КоАП РФ.

Об этом, в том числе, говорится в информационном письме ФАС России «О рассмотрении досудебных споров и разногласий в области государственного регулирования цен (тарифов)»².

Таким образом, ФАС России осуществляет контроль за принятыми решениями и использует при необходимости применение административного понуждения к исполнению принятого решения. →

¹ Федеральный закон от 07.10.2022 № 391-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6953.

² Информационное письмо ФАС России от 25.02.2019 СП/13750/19 «О рассмотрении досудебных споров и разногласий в области государственного регулирования цен (тарифов)» // СПС «ГАРАНТ» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72099960/>.

За подачу заявления о досудебном рассмотрении (урегулировании) тарифных споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов, ставок, платы, надбавок), пп. 123 п. 1 ст. 333.33 НК РФ установлена обязанность заявителей по оплате государственной пошлины в размере 120 000 руб.

При этом, если заявление принято ФАС России к рассмотрению в течение 10 календарных дней, то основания для возврата государственной пошлины отсутствуют.

В случае возврата антимонопольным органом заявления и документов без рассмотрения уплаченная пошлина подлежит возврату.

Последнее предусмотрено п. 5 Правил, а также разъяснениями Министерства финансов РФ (письмо от 12.04.2022 № 03-05-04-03/31858 «О порядке возврата государственной пошлины»).

Кроме того, в практике ФАС России встречаются случаи, при которых уплаченная государственная пошлина не подлежит возврату в следующих ситуациях:

- при отказе в рассмотрении заявления о разногласиях (в качестве примера можно привести дела, в которых имело место прекращение рассмотрения разногласий в связи с наличием вступившего в законную силу судебного акта: решение ФАС России от 24.01.2022 № СП/4439/22 (прекращено рассмотрение по отдельным статьям разногласий); решение ФАС России от 25.02.2022 № СП/4666/22 об отказе в принятии к рассмотрению заявления о разногласиях);
- при отказе в рассмотрении разногласий в связи с пропуском срока подачи заявления (см., например, решение ФАС России от 08.06.2022 № СП/55720/22 — отказано в рассмотрении заявления по статье разногласий «Дополнительный доход по бездоговорному потреблению за 2017 год»).

1.2. Статистические данные

Статистика антимонопольного органа по реализации вышеприведенных полномочий указывает, что в 2019 г. было рассмотрено 246 заявлений о рассмотрении →

1. ОБЩАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРОЦЕДУРЫ
ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ
В СФЕРЕ ТАРИФОВ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

Сфера	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Электроэнергетика	54	48	46	65
Теплоснабжение	116	63	44	41
Водоснабжение / водоотведение	70	20	34	18
Газоснабжение	3	2	6	1
Пригородные пассажирские перевозки	3	2	1	3

Таблица 1

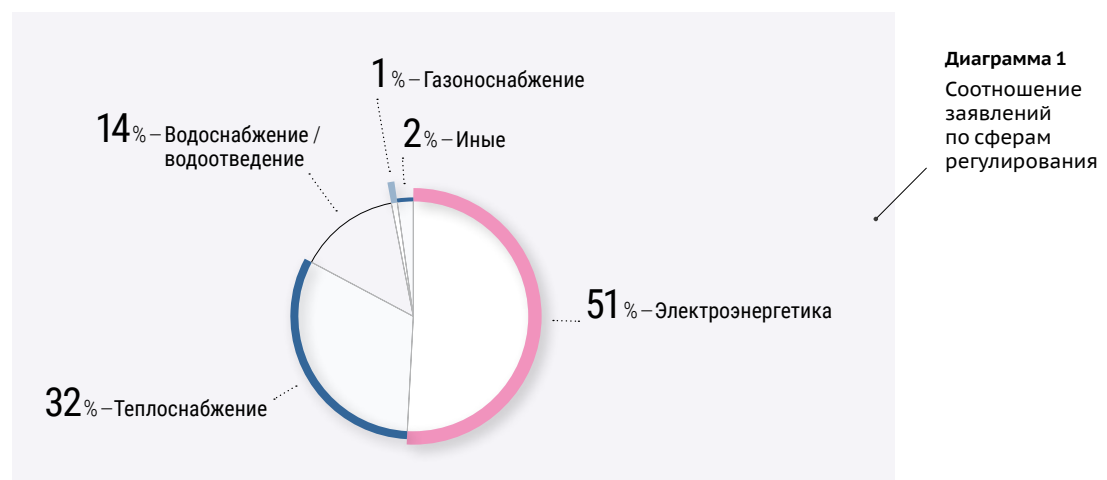
Статистика рассмотрения (урегулирования) досудебных споров

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

(урегулировании) споров и разногласий, в 2020 г. — 135, в 2021 г. — 131, а в 2022 г. — всего 128³.

Если рассматривать данные по сферам регулируемой деятельности, то за 2019–2022 гг. статистика рассмотрения (урегулирования) досудебных споров и разногласий выглядит следующим образом: см. Таблица № 1 (на стр. 7).

В Диаграмме № 1 показано соотношение заявлений по сферам регулирования за 2022 г..



Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что 51% от всего поданного количества заявлений приходится на электроэнергетику.

1.3. Введение процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО

Как уже отмечалось ранее, с 2023 г. реализована возможность досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО — Федеральный закон от 07.10.2022 № 391-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». К полномочиям Российской Федерации в области ТКО были отнесены:

- утверждение порядка рассмотрения в досудебном порядке споров, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере обращения с ТКО, и потребителями услуг таких организаций, по вопросам установления и (или) применения тарифов в сфере обращения с ТКО;

³ «Академия ААЭ провела вебинар об актуальных вопросах регулирования ТКО» // Ассоциация антимонопольных экспертов [Электронный ресурс] // URL: <https://competitionsupport.com/news/akademiya-aae-provela-vebinar-ob-aktualnyx-voprosax-regulirovaniya-tko/>.

- определение уполномоченного федерального органа исполнительной власти по рассмотрению в досудебном порядке споров, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере обращения с ТКО, и потребителями услуг таких организаций, по вопросам установления и (или) применения тарифов в сфере обращения с ТКО.

Целью принятых изменений является введение в сфере ТКО процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий по установленным регулируемым органами тарифам в области ТКО по аналогии с другими сферами, в которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов), а также упорядочение и приведение к единообразию процедуры рассмотрения в досудебном порядке споров.

Необходимо отметить, что вводимый порядок досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО, также как и в других сферах, не является обязательным досудебным порядком урегулирования административного или иного публичного спора в понимании Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) или Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК РФ), в связи с чем его несоблюдение не препятствует обращению напрямую в суд с заявлением о признании решения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) незаконным. →



Диаграмма 2

Результаты контрольно-надзорной деятельности ФАС России в сфере тарифов

1. ОБЩАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРОЦЕДУРЫ
ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ
В СФЕРЕ ТАРИФОВ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023

Диаграмма 4

Количество выданных предписаний ФАС России в сфере ТКО за 2019–2022 гг.

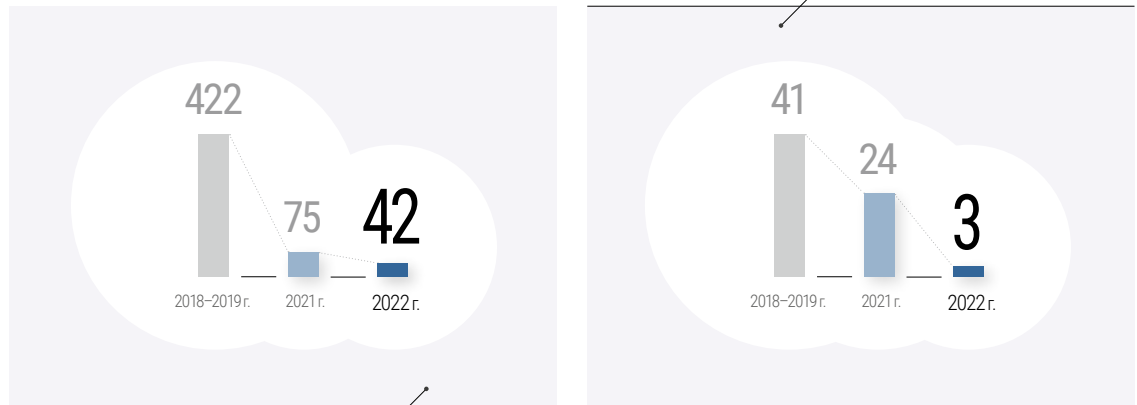


Диаграмма 3

Статистика жалоб в ФАС России с 2019 по 2022 гг. в сфере тарифов и ТКО

Отсутствие обозначенной процедуры в сфере ТКО ранее приводило, по мнению авторов исследования, к ограничению инструментария защиты участниками своих прав и законных интересов, а также к снижению эффективности регулирования ценообразования в указанной сфере, так как при рассмотрении жалоб в сфере ТКО ранее использовались только положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и общие положения законодательства о государственном контроле (надзоре) в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

1.4. Осуществление ФАС России контрольных мероприятий в сфере ТКО

До введения процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО (и в настоящее время) важное значение имела реализация ФАС России контрольно-надзорных полномочий в данной сфере: рассмотрение обращений о нарушении тарифного законодательства, а также осуществление проверочных мероприятий и выдача предписаний об устранении выявленных нарушений.

Результаты контрольно-надзорной деятельности ФАС России в сфере тарифного регулирования выглядят следующим образом (Диаграмма № 2, на стр. 9).

При этом анализ правоприменительной практики ФАС России в сфере ТКО свидетельствует, что за 2019–2020 гг., с момента введения тарифного регулирования в ТКО и создания института «регионального оператора по обращению с ТКО», в ФАС России поступили 422 жалобы, содержащие конкретные сведения о признаках нарушения законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере ТКО, в 2021 г. — 75, а в 2022 г. — 42 (Диаграмма № 3).

В Диаграмме № 4 отражено количество выданных ФАС России предписаний в сфере ТКО за 2019–2022 гг.

1. ОБЩАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРОЦЕДУРЫ
ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ
В СФЕРЕ ТАРИФОВ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023

В Диаграмме № 5 показано соотношение размера выявленных экономически необоснованных расходов в составе тарифов за 2019–2022 гг. в сфере ТКО.

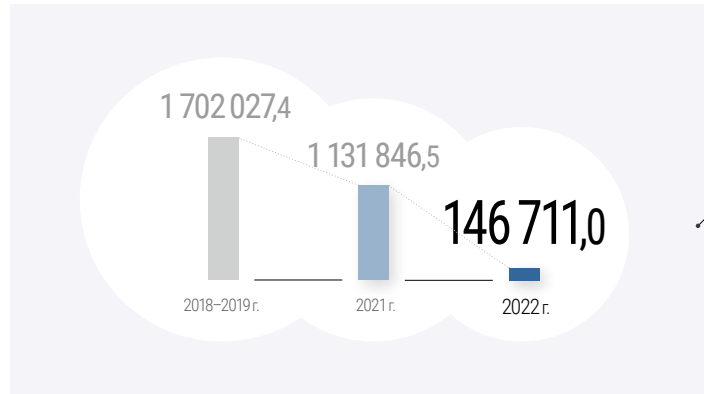


Диаграмма 5

Соотношение размера выявленных экономически необоснованных расходов (руб.)

Так, например, по результатам реализации контрольных полномочий в сфере ТКО по итогам 2021 г. удалось снизить тарифы в следующих регионах: в Амурской области на 16 %, в Белгородской области на 5,89 %, в Ульяновской — на 4,5 %⁴.

Ранее, по итогам первого года введения тарифного регулирования в сфере ТКО, ФАС России удалось снизить тарифы в Свердловской области на 16,8–30,9 %, Костромской области — на 10,9 %, Кировской области — на 16,2 %, в Омской области — на 30 %, в Тюменской области — на 2,2 %, в Ханты-Мансийском АО — на 3,6 %, в Оренбургской области — на 11,9 %⁵. □



1. ОБЩАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРОЦЕДУРЫ
ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ
В СФЕРЕ ТАРИФОВ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023

⁴ «ФАС определила задачи совершенствования тарифного регулирования» // Официальный сайт ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/news/31863>.

⁵ «ФАС обязала несколько регионов снизить тарифы на обращение с отходами» // РБК [Электронный ресурс] // URL: <https://realty.rbc.ru/news/5da6dc789a79470dada2c881>.

2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕННОГО АНКЕТИРОВАНИЯ

2.1. Перечень вопросов для анализа эффективности процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий и контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в ТКО

Для исследования вопроса потенциальной эффективности введения процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО было проведено анкетирование.

Среди целей исследования — определение возможности совершенствования данной процедуры, усиления защиты законных интересов хозяйствующих субъектов в регулируемой сфере, повышения эффективности разрешения споров в области тарифного регулирования.

Анкетирование имело целью анализ ожиданий от введения процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО, а также выявление актуальных проблем, которые могут возникнуть на практике, и анализ способов их решения.

В частности, для проведения исследования были сформулированы следующие вопросы:

1. Известно ли Вам о принятых по инициативе Федеральной антимонопольной службы изменениях в законодательство, предусматривающих включение сферы ТКО в деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий (Федеральный закон от 07 октября 2022 № 391-ФЗ)?
2. Существует (существовала) ли, на Ваш взгляд, необходимость включения сферы ТКО в деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий?
3. Может ли, по Вашему мнению, обращение в ФАС России за досудебным рассмотрением (урегулированием) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО стать эффективным инструментом защиты?
4. Укажите, пожалуйста, возможные достоинства внесудебного рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий в сфере ТКО (если Вы усматриваете такие достоинства).
5. Какие проблемы регулирования в сфере обращения с ТКО, на Ваш взгляд, вызывают наибольшее количество споров? →

6. Считаете ли Вы, что введение процедуры внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий в сфере ТКО будет способствовать защите конкуренции между хозяйствующими субъектами регулируемой сферы, устранению возможного ограничения конкуренции решениями органов тарифного регулирования?
7. Укажите, пожалуйста, с какими проблемами могут, по Вашему мнению, столкнуться в процессе внесудебного рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий в сфере ТКО участники таких процедур (если Вы усматриваете подобные проблемы).
8. Какие меры по совершенствованию процедур внесудебного рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий могут, по Вашему мнению, исключить (минимизировать) эти проблемы?
9. Считаете ли Вы необходимым активное привлечение в процесс внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий (в том числе в сфере ТКО) независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений) по спорным вопросам и разногласиям (в том числе для повышения качества и сбалансированности принимаемых решений)?

В состав респондентов входили: представители органов регулирования (48%), представители консалтинга в сфере ТКО (28%), в сфере антимонопольного регулирования (5%); представители сфер, не связанных непосредственно с рассматриваемой проблематикой, но знакомые с проблематикой досудебного разрешения тарифных споров в принципе (5%), научные работники (9%), а также (5%) представители организаций смежных сфер (транспортировка ТКО, обращение с радиоактивными отходами и др.).

При этом анкетирование было начато непосредственно после принятия и подписания Федерального закона от 07.10.2022 № 391-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6953.

2.2. Результаты анкетирования по общим вопросам

В первую очередь необходимо отметить, что все опрошенные на момент проведения исследования были осведомлены о произошедших изменениях в законодательстве, однако чуть менее половины (48%) респондентов данные изменения о распространении досудебной процедуры на сферу ТКО подробно не изучали.

В целом это указывает, в том числе, на достаточно высокую информационную активность ФАС России при освещении разработки и принятия закона. В то же время приходится сделать вывод, что почти половина опрошенных специалистов не была значительным образом заинтересована детально ознакомиться с поправками, озвученными/произошедшими нормативными изменениями в достаточной степени.

Что касается оценки целесообразности данных нормативных изменений, то лишь 9% респондентов не считают необходимым включение сферы ТКО в деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных

споров и разногласий, только около 5 % испытывают затруднения в оценке такой необходимости. Таким образом, абсолютное большинство респондентов поддерживают распространение досудебных процедур на тарифы в ТКО.

Похожие результаты можно наблюдать при ответе на вопрос об оценке респондентами потенциальной эффективности обращения в ФАС России за досудебным рассмотрением тарифных споров в сфере ТКО: только 9 % считают данную меру защиты прав неэффективной и примерно такое же число отвечающих затрудняются ответить на этот вопрос.

Особое внимание нужно обратить на отмеченные опрашиваемыми специалистами достоинства внесудебного рассмотрения споров в сфере ТКО. Чаще всего назывались такие преимущества инстанционного разрешения разногласий, как высокий уровень компетентности отраслевого органа (назвали 28,5 % опрошенных) и быстрота процедур по сравнению со сроками судебного разбирательства (23 %).

Заслуживают внимания и прогнозы анкетированных, связанные с последствиями данного расширения полномочий ФАС: обеспечение единообразия разрешения споров и обобщение практики с целью корректирования законодательства (заметили 14 % опрошенных), а также, что немаловажно, снижение нагрузки судебных органов (9 % респондентов).

Самые актуальные текущие проблемы правового регулирования в сфере ТКО, которые, вполне вероятно, найдут отражение в предстоящих досудебных жалобах в ФАС России, большинство респондентов связали с учетом расходов на транспортирование ТКО (80,9 %), что вполне ожидаемо в свете отсутствия нормативно утвержденного порядка определения таких расходов.

Чуть меньше половины опрошенных указывали также на проблемы корректности применения формул методических указаний, а также на трудности в определении исходных производственных показателей (объем и масса ТКО), необходимых при расчете тарифов (по 42 %).

Около 57 % участников исследования считает, что введение процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО благотворно повлияет на развитие конкуренции, остальные же относятся к данному выводу скептически.

На вопрос о том, какие проблемы ожидают антимонопольный орган при рассмотрении споров в сфере тарифного регулирования обращения с ТКО, представители профессионального сообщества отвечали по-разному: кто-то прогнозирует сложности с нивелированием рисков необоснованных решений, кто-то связывает их с неопределенностью пределов полномочий коллегиальных органов ФАС России в рамках внесудебного порядка рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий.

Наиболее популярный ответ — сложность существования рассматриваемых споров ввиду достаточно узкой специализации, в этой связи респондентам был задан вопрос о необходимости привлечения к внесудебному рассмотрению споров независимых экспертов (Вопрос 9).

На данный вопрос только 28 % опрошенных ответили отрицательно.

Таким образом, абсолютное большинство опрошенных полагает, что активное привлечение независимых экспертов к досудебному разрешению споров в сфере ТКО (в том числе для дачи заключений) будет способствовать повышению эффективности данной процедуры (в том числе с учетом сложности подобных споров, большого объема подлежащих анализу документов и информации по практически всем тарифным спорам). Вместе с тем, по оценкам авторов данного исследования, на сегодняшний день привлечение экспертов носит эпизодический характер и связано с инициативой регулируемых организаций.

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



По вышеизложенным мнениям опрошенных можно отметить следующее. Участниками опроса справедливо отмечена эффективность данной процедуры.

При этом важное внимание ФАС России должна уделять формированию единообразной практики и подходов, а также доведению до

субъектов в сфере ТКО информации о наличии досудебной процедуры и актуальной практике ее применения.

Вместе с тем опрошенные отмечают наличие отдельных сложностей при реализации такой процедуры, а также имеют определенное видение мер по их устранению.

2.3. Недостатки процедуры

В ходе настоящего исследования наравне с множественными преимуществами процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО были выявлены и некоторые потенциальные недостатки/риски введения подобного порядка.

В первую очередь они связаны с деятельностью самой антимонопольной службы — расширение компетенции всегда влечет соразмерное увеличение нагрузки, а в данном случае деятельность органа и без того является достаточно востребованной в экономической сфере.

Помимо этого, необходимо помнить, что сфера обращения с ТКО является крайне специализированной: это достаточно уникальный рынок, который предусматривает особое регулирование, находящееся на стыке антимонопольного, гражданского и экологического законодательства. В связи с этим рассмотрение споров в данной области требует наличия особых знаний и специалистов.

Для устранения обозначенных выше проблем видится приемлемым совершение, например, следующих процедур:

- повышение (расширение) квалификации сотрудников компетентного ведомства;



- привлечение независимых специалистов, экспертов в ходе рассмотрения дел;
- запрос разъяснений в органы и организации, непосредственно осуществляющие деятельность в сфере ТКО;
- систематическое обучение специалистов сферы ТКО в высших учебных заведениях, внедрение соответствующих программ, курсов и т. д. □



2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕННОГО АНКЕТИРОВАНИЯ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023



3. ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ (ПРАКТИКИ)

В настоящее время ФАС России проводит деятельность по формированию единых подходов к учету расходов в составе тарифов регулируемых организаций, в том числе в сфере ТКО.

Между тем, учитывая введение досудебной процедуры в сферу ТКО, пока не сформированы единые подходы при досудебном рассмотрении (урегулировании) тарифных споров и разногласий в этой области, учитывая отсутствие пока результатов рассмотрения.

Однако анализ выданных ФАС России предписаний позволяет сделать вывод о формировании единых подходов при тарифном регулировании в сфере ТКО в рамках контрольно-надзорной деятельности и реализация их на практике.

Далее будет приведена практика единых подходов ФАС России по учету затрат и правилам тарифообразования.

Порядок учета расходов на транспортирование ТКО в составе тарифов

Например, в предписании ФАС России от 30.11.2021 № СП/101685/21⁶ было отмечено, что применение органом регулирования подхода по определению стоимости транспортных затрат исходя из сведений о расходах, производимых в сопоставимых условиях для любых видов грузов, не имеет достаточного экономического обоснования, так как специфика услуги по транспортированию твердых бытовых отходов существенно снижает предложение транспортных средств, способных оказывать данный вид услуги, а также ограничивает круг организаций, способных осуществлять данный вид деятельности, что, в свою очередь, приводит к удорожанию стоимости транспортирования ТКО морским видом транспорта, по сравнению со стоимостью транспортирования обычных видов грузов.

ФАС России отметила, что при определении стоимости расходов на транспортирование ТКО органу регулирования необходимо проводить исключительно анализ сведений о стоимости расходов на транспортирование ТКО, производимых другими организациями, осуществляющими деятельность в сфере транспортирования ТКО в сопоставимых условиях.

Анализ стоимости перевозки иных грузов не отражает обоснованность при исследовании сопоставимого рынка. →

⁶ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/32afaf02-53d1-4bf9-9575-6b5c79e0505c/>.

Важное значение имеет правоприменительная практика, поясняющая критерии введения регулирования деятельности захоронения ТКО.

Порядок учета расходов на захоронение отходов

В предписании ФАС России от 24.12.2020 № СП/113582/20⁷ было указано, что в состав тарифа регионального оператора могут быть включены расходы на захоронение ТКО только при условии утверждения тарифов на захоронение ТКО для операторов по захоронению, имеющих соответствующую лицензию, а также чьи полигоны (свалки) предусмотрены территориальной схемой, включены в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОО) и имеют положительные заключения Минприроды России о возможности размещения твердых коммунальных отходов.

Учет расходов на поставку и монтаж весового оборудования в составе НВВ регионального оператора по обращению с ТКО

Так, в предписании ФАС России от 17.03.2022 № СП/22159/22 (по вопросу некорректного учета Региональной службой по тарифам расходов на поставку и монтаж весового оборудования в составе НВВ регионального оператора)⁸ было указано, что руководствуясь представленными в составе тарифной заявки документами по созданию полигона для захоронения ТКО и объектов по обработке, обезвреживанию и захоронению ТКО, органом регулирования расходы на приобретение весового оборудования были необоснованно включены в состав НВВ регионального оператора на 2021 г. Законодательством предусмотрено, что расходы на поставку и монтаж весового оборудования несут только операторы по захоронению, обработке ТКО и, соответственно, указанные затраты учитываются только в составе НВВ утвержденного тарифа на захоронение, обработку ТКО и не могут быть учтены в составе собственных расходов Регионального оператора, а также в отсутствие утвержденного тарифа на захоронение, обработку ТКО.

Порядок учета в составе расходов процентов на заемные средства

В предписании ФАС России от 14.05.2019 № СП/39254/19⁹ антимонопольным органом сформирован подход, согласно которому расходы на займы и кредиты на покрытие недостатка средств (кассовых разрывов) должны быть подтверждены фактическими данными согласно бухгалтерской и статистической отчетности, следовательно, расчет планируемых кассовых разрывов не может являться экономическим подтверждением учтенных расходов. В случае, если подтверждающие документы отсутствуют, данные расходы подлежат исключению как экономически необоснованные. →

3. ФОРМИРОВАНИЕ
ЕДИНООБРАЗНЫХ
ПОДХОДОВ
(ПРАКТИКИ)

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023

⁷ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/a271d814-e075-4b23-99c3-0d72f38923af/>.

⁸ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/18fb5445-b69c-48c4-b81f-777f3fe7ee68/>.

⁹ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/82b7ca53-5262-4755-95ab-26d384e414a0/>.

Антимонопольной службой сформирован подход, согласно которому органу регулирования необходимо в обязательном порядке проводить соответствующий анализ, подтверждающий целесообразность применения механизма сглаживания ввиду того, что Основами ценообразования № 484¹⁰ предусмотрена цель, для которой применяется такой механизм.

Также антимонопольный орган указал на важность учета расходов операторов по захоронению ТКО в соответствии с актуальными Ставками платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Порядок учета расходов на транспортирование ТКО

Так, в предписании от 10.12.2019¹¹ было указано, что органом регулирования проведен анализ расходов на транспортирование ТКО, учтенных при расчете единого тарифа регионального оператора по обращению с ТКО на 2018 г., по итогам которого стоимость расходов на транспортирование ТКО, указанная в договорах на транспортирование ТКО на 2018 г. между региональным оператором и операторами ТКО, сложилась ниже, в связи с чем расходы на транспортирование ТКО не корректировались Органом регулирования.

Однако в ходе рассмотрения дела ФАС России установила, что Обществом в адрес Органа регулирования представлялись договоры с операторами по транспортированию ТКО по завышенной стоимости, но по факту эти договоры заключались по заниженной стоимости.

ФАС России пояснила, что расходы на транспортирование ТКО рассчитываются исходя из экономически обоснованных расходов на основании подробного расчета всех составляющих данной услуги, которые впоследствии являются основой начальной (максимальной) цены торгов, а результаты торгов на транспортирование ТКО (в том числе торгов, проведенных на понижение начальной (максимальной) цены), являются составляющей фактических значений расходов, которые впоследствии подлежат анализу со стороны органа регулирования при установлении тарифов в последующих периодах регулирования на предмет экономической обоснованности.

О финансировании дополнительных расходов из чистой прибыли

В сфере ТКО антимонопольная служба придерживается также позиции, согласно которой не подлежат включению в состав НВВ расходы на ДМС и КАСКО (оплата возможна только из чистой прибыли), они могут быть возмещены из чистой прибыли организации. Указанное нашло отражение в предписании ФАС России от 13.08.2019 № ВК/70160/19¹².

3. ФОРМИРОВАНИЕ
ЕДИНООБРАЗНЫХ
ПОДХОДОВ
(ПРАКТИКИ)

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ
ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» // СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3331.

¹¹ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/eda96d20-d023-4a89-bdf1-a6b038ca02ba/>.

¹² База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/047f59e6-2f0d-4745-b959-172cb417cd4d/>.

Применение метода аналогов при учете расходов.

При рассмотрении предложения регионального оператора об установлении тарифа орган регулирования должен провести экспертизу представленных в составе предложения документов и материалов, в том числе проанализировать ранее действовавшие цены на услуги по транспортированию ТКО, а также провести сравнительный анализ с другими организациями, осуществляющими деятельность в данной сфере в сопоставимых условиях. Указанное нашло отражение в предписании ФАС России от 17.12.2019 № СП/110961/19¹³.

О порядке учета расходов на амортизацию основных средств

В предписании от 14.10.2019 № СП/89290/19¹⁴ отмечено, что мусоровозы, согласно классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2002 № 1, относятся к пятой группе (имущество со сроком полезного использования свыше 7 лет до 10 лет включительно) (код ОКОФ 310.29.10.59.390).

Таким образом, при расчете сроков амортизации мусоровозов в целях определения экономически обоснованных расходов на транспортирование ТКО необходимо принимать максимальный срок полезного использования, равный 10 годам.

Следовательно, применение срока амортизации основных средств в расчете расходов на транспортирование ТКО в размере 5 лет является необоснованным.

Порядок учета расходов на инвестиционную составляющую

Например, в предписании от 29.09.2021 № СП/82487/21¹⁵ ФАС России указала на недопустимость включения в инвестиционную программу расходов, не предусмотренных территориальной схемой или включаемых в разрез с территориальной схемой по обращению с отходами, а также о часто встречаемом на практике случае недопустимости включения расходов, реализуемых в рамках концессионных соглашений в отсутствие утвержденной в установленном законодательством РФ порядке инвестиционной программы:

- обязательно указывается детализация мероприятий и их стоимость в инвестиционной программе;
- в тарифы принимаются инвестиционные расходы на основании инвестиционной программы, где указано строительство мусоросортировочных комплексов или полигонов только лишь одной строчкой с указанием общей суммы такого строительства, распределенной по годам. При этом мусоросортировочный →

¹³ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/9134209e-f20c-4457-b018-b7ad98f54880/>.

¹⁴ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/f48a2019-1805-451c-a5dd-8424820a2b09/>.

¹⁵ База решений ФАС России [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/d3d8b4f0-1991-4b02-a3a3-f1da36f2b6fd/>.

комплекс состоит из множества технологических объектов, в том числе: полигона, мусороперегрузочных станций, сортировочных комплексов, переработочных комплексов и т. д.;

- включение в инвестиционную программу мероприятий по строительству, реконструкции объектов, а также параметров реализации мероприятий инвестиционной программы, не предусмотренных территориальной схемой обращения с отходами;
- учитываются в тарифном решении расходы, реализуемые в рамках концессионных соглашений в отсутствие инвестиционных программ;
- включение в инвестиционную программу мероприятий, а также параметров реализации мероприятий инвестиционной программы, не предусмотренных территориальной схемой обращения с отходами, соглашением с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, концессионными соглашениями, соглашением о государственном частном партнерстве, муниципальном частном партнерстве, инвестиционным договором, не допускается. □

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



Анализ указанных выше предписаний позволяет сделать вывод о наличии у ФАС России единых подходов в понимании тарифообразования в сфере ТКО.

При этом прослеживается преемственность позиций из других сфер регулирования: например, расчет арендной платы и амортизационных отчислений.

На этом основании можно сделать вывод, что данные подходы могут найти отражение в правоприменительной практике ФАС России в части досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в сфере ТКО.

При этом регулярное обобщение практики позволит систематизировать указанные подходы.

3. ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ (ПРАКТИКИ)



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

ОТЧЕТ
ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ
ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО
РАССМОТРЕНИЯ
(УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
ТАРИФНЫХ СПОРОВ
И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТКО

2023



4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы и рекомендации:

1. Введение процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в ТКО будет иметь в целом положительные последствия, поскольку оно повышает оперативность рассмотрения споров, снимает нагрузку с судебных органов и делает более эффективным регулирование сферы ТКО.
2. Проблема увеличения нагрузки на антимонопольный орган может быть решена путем увеличения численности соответствующего аппарата ФАС России, привлечения независимых экспертных организаций.
3. Для разрешения множества проблем, связанных с обращением с ТКО, требуется развитие и материального законодательства в этой области. Данному развитию может поспособствовать обобщение будущей практики досудебного рассмотрения споров в ФАС в сфере тарифов, являющееся благодатной почвой для возможных законотворческих инициатив, в том числе при привлечении независимых экспертов, специалистов в ходе рассмотрения дел.
4. Большинство респондентов, опрошенных в рамках исследования, в целом положительно относятся к такому нововведению как привлечение независимых экспертов, специалистов в ходе рассмотрения досудебных дел (к введению процедуры досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в ТКО).
5. В связи с этим является обоснованной необходимость привлечения экспертов к разрешению споров в сфере ТКО с целью достижения надлежащего уровня объективности и качества выносимых решений.
6. Соответственно, представляется целесообразным нормативно-правовое закрепление статуса данных экспертов, развитие практики привлечения экспертных организаций, унификация форм взаимодействия с ними (например, мер по обеспечению независимости, отсутствия конфликта интересов, определению единых форм экспертных заключений и др.). ■



СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ ДОСУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) ТАРИФНЫХ СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТАРИФОВ
2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕННОГО АНКЕТИРОВАНИЯ
3. ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ (ПРАКТИКИ)
4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ