**Семинар: «Тарифная политика и антимонопольный контроль в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами»**

**30 ноября 2018 г.**

30 ноября 2018 года на площадке Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации состоялся семинар **«Тарифная политика и антимонопольный контроль в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами»** (далее – Семинар).

Организатором семинара выступила Ассоциация Комплаенс - менеджеров при участии представителей Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации и ФАС России.

Открывая мероприятие с Приветственным словом к участникам Семинара обратился Председатель правления Ассоциации Комплаенс – менеджеров **Соловьев Вадим Владимирович**: *«Институт региональных операторов по обращению с ТКО является молодым и активно развивающимся. В субъектах Российской Федерации завершается отбор региональных операторов в сфере обращения с ТКО. В связи с изложенным, основные силы региональных операторов в сфере обращения с ТКО направлены на работу с органами власти, осуществляющими тарифное регулирование. При этом региональным операторам в сфере обращения с ТКО также необходимо вести параллельную работу, направленную на недопущение нарушения антимонопольного законодательства. В рамках сегодняшней встречи мы совместно с коллегами из Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации и ФАС России расскажем об изменениях, которые внесены в антимонопольное законодательство и законодательство о государственном регулировании тарифов в области обращения с ТКО, расскажем о направлениях деятельности Ассоциации Комплаенс – менеджеров, а также о таком инструменте антимонопольного комплаенса, как внутрикорпоративная работа с обращениями и жалобами в сфере закупок. Надеюсь, что сегодняшнее мероприятие будет для участников семинара продуктивным и полезным.».*

**Начальник Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России   
Матюхин Алексей Геннадьевич** в рамках **сессии:** **«Институт региональных операторов по обращению с ТКО. Предварительные итоги реформы: практика перехода регионов на новую систему обращения с ТКО. Параметры деятельности региональных операторов. Изменение договорных отношений после выбора региональных операторов. Антимонопольный контроль в сфере обращения с ТКО. Полномочия ФАС России.»** подвел предварительные итоги реформы перехода регионов на новую систему обращения с ТКО, рассказал об изменениях и планируемых нововведениях в антимонопольное законодательство и законодательство и о государственном регулировании тарифов в сфере обращения с ТКО, а также об осуществляемых антимонопольным органом полномочиях в сфере обращения с ТКО. Также было отмечено активное участие Аналитического центра в обсуждении проблем в сфере обращения с ТКО.

В своем выступлении, посвященному вопросам антимонопольного блока, докладчик обратил особое внимание на недопустимость нарушения региональными операторами в сфере обращения с ТКО:

* статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции), устанавливающей запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (например, навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора; создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам);
* требований Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.11.2016 № 1133 «Об утверждении правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора», устанавливающих перечень случаев, обязывающих регионального оператора по обращению с ТКО проводить электронные аукционы на оказание услуг по транспортированию коммунальных отходов.

*«Антимонопольный орган активно поддерживает отбор хозяйствующих субъектов посредством проведения конкурентных процедур, поскольку чем больше выделено лотов и проведено торгов, тем лучше для состояния конкуренции»* - отметил докладчик.

В продолжении выступления Матюхин А.Г. осветил основные предложения антимонопольного органа по внесению изменений в законодательство РФ, в частности:

- законодательное закрепление доминирующего положения регионального оператора по обращению с ТКО на соответствующем рынке;

- изменение сроков действия договоров, заключенных между региональными операторами и хозяйствующими субъектами, осуществляющими транспортирование ТКО;

- обязать регионального оператора по обращению с ТКО проводить торги или получать публичные оферты о заключении договора, в случае поступления предложения на транспортирование ТКО по цене ниже, чем у хозяйствующего субъекта, с которым заключен договор на транспортирование ТКО;

- проводить сравнительный анализ деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих транспортирование ТКО, в частности оценивать стоимость вывоза, оценивать плечо доставки, в целях снижения затрат на транспортирование при установлении тарифа;

- регламентирование принятия региональным оператором по обращению с ТКО права по снижению предельного тарифа.

В сфере тарифного регулирования основные изменения планируется внести в Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждённые постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 и Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные Приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 (далее – Методические указания).

Указанные изменения в первую очередь направлены на экономические составляющие хозяйственной деятельности регионального оператора:

1. экономическую обоснованность / целесообразность включения конкретных затрат;

2. стимулирование регионального оператора экономии.

В части затрат на транспортирование ТКО антимонопольный орган предлагает двигаться по пути эталонного формирования затрат.

Также докладчик обратил внимание участников семинара, что с 1 января 2019 года услуга по вывозу ТКО перейдет из статуса «жилищной» (то есть должна быть исключена управляющими компаниями из состава платы за содержание и ремонт жилья) в статус «коммунальной» и будет взиматься с каждого физического или юридического лица, исходя из единого тарифа и норматива накопления отходов.

**С докладами «Антимонопольный комплаенс как способ предупреждения нарушений антимонопольного законодательства и законодательства в сфере закупок. Внутрикорпоративная работа с обращениями и жалобами в сфере закупок как инструмент антимонопольного комплаенса»** выступили **Председатель правления Ассоциации Комплаенс – менеджеров** **Соловьев Вадим Владимирович** и **советник Управления корпоративных реформ и закупок Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации** **Митина Екатерина Александровна**.

Председатель правления Ассоциации комплаенс – менеджеров **Соловьев В.В.** рассказал участникам семинара о системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс), преимуществах, которые получает хозяйствующий субъект от внедрения указанной системы, обратил внимание участников семинара на основные вопросы, которые возникают на этапах внедрения и функционирования антимонопольного комплаенса, а также рассказал об Ассоциации Комплаенс – менеджеров и основных направлениях ее деятельности.

В настоящее время законодательством РФ термин «Антимонопольный комплаенс» не закреплен, вместе с тем под антимонопольным комплексом понимается система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, то есть совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом и направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушений.

21.12.2017 Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в соответствии с которым стимулирование хозяйствующих субъектов, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, определяется в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции

Во исполнение Национального плана развития Конкуренции в РФ на 2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618, ФАС России разработаны проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Закон о защите конкуренции и КоАП.

Изменения, которые планируются внести в Закон о защите конкуренции предусматривают, в частности, введение понятия антимонопольного комплаенса, требований к содержанию внутренних актов хозяйствующих субъектов, внедряющих антимонопольный комплаенс, а также обязанности хозяйствующего субъекта доказывать эффективность функционирования системы антимонопольного комплаенса.

Изменения, которые планируются внести в КоАП, предусматривают смягчение административной ответственности при условии, что нарушение антимонопольного законодательства обнаружено и прекращено на момент возбуждения дела об административном правонарушении в связи с реализацией мер антимонопольного комплаенса.

Вместе с тем, в настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрен Риск ориентированный подход в осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства (Постановление Правительства РФ от 01.03.2018 г. № 213), предусматривающий категорирование деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и устанавливающий периодичность проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной категории риска.

Одним из критериев, который влияет на «Понижение» категории риска, является функционирование в течение не менее одного года на день принятия решения о присвоении (изменении) категории риска системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

На этапах внедрения и функционирования антимонопольного комплаенса у хозяйствующих субъектов возникает множество вопросов, начиная с определения порядка внедрения антимонопольного комплаенса, описания карты рисков и заканчивая определением критериев эффективности функционирования комплаенс – системы и порядком доказывания эффективности контролирующему органу.

В целях объединения экспертов в области антимонопольного законодательства, построения передового опыта в области внедрения, развития и совершенствования инструментов предупреждения и снижения антимонопольных рисков, а также содействия членам АКМ в осуществлении мероприятий, направленных на совместное построение передового опыта в области внедрения, построения и совершенствования антимонопольных комплаенс – систем в начале 2018 года создана Ассоциация Комплаенс – менеджеров.

В настоящее время АКМ заключила соглашения о сотрудничестве с Учебно – методическим центром ФАС России и Федеральным бюджетным учреждением «Информационно – технический центр ФАС России».

Также, в целях разработки стандарта модульной системы комплаенс – контроля соблюдения антимонопольного законодательства АКМ заключила договор с Национально-исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

Указанный стандарт модульной системы комплаенс – контроля соблюдения антимонопольного законодательства должен включать 2 модуля – универсальный (который может применяться абсолютно всеми хозяйствующими субъектами, без привязки к отраслевой спецификации), и специальные блоки с учетом специфики отраслей.

29.08.2018 на площадке Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации состоялась конференция - «Новый этап развития антимонопольного комплаенса в России».

По итогам конференции была подготовлена Резолюция, а также сформировалась инициативная группа из представителей компаний различных отраслей и экспертов, имеющих намерение проработать вопросы, содержащиеся в Резолюции.

10.10.2018 г. в Аналитическом центре при Правительстве РФ состоялось заседание рабочей группы: «Развитие законодательства в сфере антимонопольного комплаенса в закупках».

По результатам заседания рабочей группы было принято решение: представить предложения по структуре и принципам построения блока антимонопольного комплаенса в закупках / отчуждении для разрабатываемого модельного комплаенса

В ближайшее время планируется проведения заседания второй рабочей группы по вопросам:

1. Формирование института антимонопольного комплаенс – контроля

2. Аудит комплаенс – систем

Председатель правления пригласил всех желающих принять участие в деятельности указанной рабочей группы.

С докладом «Внутрикорпоративная работа с обращениями и жалобами в сфере закупок как инструмент антимонопольного комплаенса» выступила **советник Управления корпоративных реформ и закупок Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации** **Митина Е.А.**, в котором озвучила основные принципы и этапы построения антимонопольного комплаенса, рассказала о порядке работы органа досудебного урегулирования споров, привела неоспоримые аргументы в пользу создания такого органа, а также озвучила механизмы предотвращения нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о закупках.

Начиная свое выступление, докладчик озвучил основные принципы построения антимонопольного комплаенса, к которым относится:

- Свободная и честная конкуренция;

- Соблюдение требований антимонопольного законодательства и должной осмотрительности;

- Личная ответственность и неотвратимость наказания;

- Непрерывность и совершенствование,

а также уточнила основные этапы построения системы внутреннего контроля:

1) принятие локального нормативного акта (антимонопольной политики);

2) построение карты рисков

3) определение ответственных лиц

4) осуществление процедуры по снижению и мониторинг контроля рисков

5) обучение сотрудников.

Докладчик в своем выступлении также дал рекомендации относительно механизмов, реализация которых будет способствовать снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о закупках, в частности:

- Проработка маршрутов согласования бизнес-процессов.

- Плановые/внеплановые проверки закупочных процедур.

- Анализ статистики по проведенным закупкам.

- Институт досудебного урегулирования споров (служба работы с жалобами и обращениями по закупкам).

- Непрерывное обновление методологии и ЛНА в соответствии с изменениями в законодательстве.

Уточняя порядок функционирования службы работы с жалобами и обращениями по закупкам спикером был описан следующий алгоритм действий службы работы с жалобами и обращениями по закупкам:

1. При поступлении жалобы в первую очередь выносится предписание о приостановлении закупки;

2. Рассматривается жалоба и соответствующий комплект документов;

3. Инициируется проведение внеплановой проверки;

4. Готовится заключение по результатам рассмотрения жалобы;

5. По результатам рассмотрения жалобы в случае выявления нарушений вносится предложение о проведении служебного расследования и применении мер ответственности;

6. По результатам рассмотрения жалобы при необходимости вносится предложения о внесении изменений в локальные нормативные акты компании;

В целях мотивации хозяйствующих субъектов на создание органа досудебного урегулирования споров докладчиком были приведены следующие аргументы

* Наличие внутренних компетенций (то есть возможность рассмотрения обращения не только на предмет соответствия процедуры, но и с учетом специфики деятельности);
* Срок рассмотрения (значительно короче, чем рассмотрение данной жалобы регулирующим органом);
* Возможность пресечения действий, приводящих к нарушению законодательства.

**Заместитель начальника отдела тарифного регулирования Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России** **Токар Виктория Витальевна** в рамках **Сессии:** **«Ценообразование в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Порядок расчета и утверждения предельных тарифов уполномоченными органами власти. Особенности регулирования деятельности регионального оператора.»** совместно с участниками семинара обсудила вопросы ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, порядок расчета и утверждения предельных тарифов уполномоченными органами власти, а также рассказала об особенностях регулирования деятельности регионального оператора в сфере обращения с ТКО и поделилась позицией антимонопольного органа по спорным вопросам.

Спикер рассказал участникам семинара об основных изменениях, которые были внесены в законодательство в сфере обращения с ТКО, в частности:

1. В соответствии с изменениями, внесенными в Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»:

1. **исключена** норма, согласно которой учитываемый при установлении тарифов размер НВОС ограничивался «нормативами и (или) лимитами на размещение твердых коммунальных отходов»;
2. Распределение отходов **по классам опасности** осуществляется исходя из данных **территориальной схемы** (при отсутствии данных – по факту с учетом динамики);
3. Предусматривается **сохранение** экономии у регулируемой организации, связанной со снижением фактических расходов на НВОС вследствие реализации мероприятий по утилизации, в том числе после обезвреживания ТКО.

2. В части обработки и захоронения ТКО одним оператором также была введена норма, в соответствии с которой в случае, если оператор, осуществляющий захоронение ТКО, осуществляет их обработку с использованием объектов обработки, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, ***предельный тариф на обработку ТКО для такого оператора не устанавливается***. При этом расходы на обработку твердых коммунальных отходов учитываются при установлении предельного тарифа на захоронение твердых коммунальных отходов. (ст. 24.8 89-ФЗ, п.2 ПП РФ № 867).

3. Для организаций, впервые представившей предложение об установлении тарифов, но уже реализовавшей мероприятия утвержденной инвестиционной программы, нормами Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.2018 № 867 предусматривается расчет нормативной прибыли исходя из необходимости компенсации понесенных расходов.

При этом расходы на капитальные вложения учитываются в фактически понесенном размере, но не выше плановых значений, предусмотренных утвержденной инвестиционной программы.

4. В Основы ценообразования были внесены изменения, которые ждали региональные операторы в области обращения с отходами, в части определения д***опустимых случаев превышения конкурсного значения приведенной стоимости, в частности:***

1. изменение законодательства, влияющее на изменение расходов регионального оператора (более 10 %);

2) корректировка территориальной схемы: изменение схемы потоков отходов, объема (массы) ТКО, а также строительство и реконструкция объектов, используемых для обращения с ТКО.

В своих выступлениях **Бутко Татьяна Викторовна**, **начальник отдела подготовки нормативных актов Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России**, и **Перфилова Екатерина Владимировна**, **советник Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России** в **Сессии: «Инвестиционные программы и концессионные соглашения в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Раскрытие информации в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.»**, рассмотрели основные вопросы, возникающие у региональных операторов в сфере обращения с ТКО и связанные с возможностью установления в концессии условия о долгосрочных параметрах регулирования, внесением изменений в концессионное соглашение и инвестиционную программу, рассказали об изменениях, которые внесены и планируется внести в законодательство Российской Федерации, а также рассмотрели вопросы, связанные с раскрытием информации в сфере обращения с ТКО.

В своем выступлении **Бутко Т.В.** отметила следующее: «Концессионное соглашение является правоустанавливающим документом, подтверждающим законное основание для владения и пользования в отношении объектов недвижимости, используемых для осуществления регулируемой деятельности (пп «а» п 8 Правил регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО).

В случае отсутствия указанного основания принятие решения об установлении цен (тарифов) регулирующими органами не представляется возможным.

Кроме того, концессионное соглашение, признанное ничтожной сделкой, в соответствии с п. 1 ст. 166 ГК РФ, не может быть учтено при установлении тарифов в сфере обращения с ТКО.».

По вопросу наличия возможности установления в концессионном соглашении условия о долгосрочных параметрах регулирования (ДПР) спикер пояснил, что такая возможность предусмотрена при условии: согласования ДПР с органом регулирования. При этом сложность заключается в том, что порядок согласования с органом регулирования ДПР в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами законодательством Российской Федерации не установлен.

Вместе с тем, Национальным планом развития конкуренции в РФ на 2018-2020 гг. предусмотрено совершенствование законодательства о концессионных соглашениях, в том числе посредством распространения особенностей, которые предусмотрены в сфере теплоснабжения и водоснабжения, на объекты ТКО. Таким образом, соответствующие подзаконные акты в сфере обращения с ТКО в скором времени будут дополнены соответствующими положениями.

В своем докладе спикер также обратил внимание участников семинара на факторы, являющиеся основанием для пересмотра ДПР, в частности:

* вступившее в законную силу решение суда;
* приобретение объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения ТКО, и (или) заключение концессии, соглашения ГЧП/МЧП или договора аренды;
* присвоение статуса регионального оператора;
* изменение в течение периода регулирования системы налогообложения регулируемой организации;
* исполнение предписания федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов, предусмотренного пунктом 59 Основ от 30.04.2014 № 400 (в случае превышения фактического роста платы граждан за коммунальные услуги в среднем по субъекту РФ над индексом по субъекту РФ).

При этом тарифы также могут быть пересмотрены регулирующим органом по основаниям, предусмотренным для изменения ДПР.

Докладчик также рассказал об изменениях вносимых в законодательство РФ, регулирующее сферу обращения с ТКО, в частности:

Совершенствование Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, утвержденных ПП № 368 от 24.04.2014 (Правила № 368).

ФАС России разработала проект изменений в постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» в целях приведения Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения в соответствие с действующей редакцией Закона о концессионных соглашениях.

Проект предусматривает расширение перечня оснований, при наличии которых антимонопольный орган согласовывает изменения в концессионное соглашение, в том числе путем включения оснований, прямо предусмотренных Законом о концессионных соглашениях, а также актуализацию перечня информации и документов, которые должны быть представлены заинтересованными лицами при подаче заявления в антимонопольный орган.

Изменения исключают необходимость проверки антимонопольным органом соблюдения установленного законодательством порядка внесения изменений в территориальные схемы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения в случае, если основанием для внесения изменений в концессионное соглашение является невозможность исполнения такого концессионного соглашения в связи с внесением изменений в указанные территориальные схемы.

Кроме того, проект постановления предусматривает обязательность соответствия вносимых в концессионное соглашение изменений основаниям, указанным в заявлении. Несоблюдение указанного положения является основанием для отказа антимонопольным органом в согласовании внесения изменений в концессионное соглашение.

2. Внесение изменений в Закон о концессиях в части распространения особенностей заключения концессий в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения на концессии в отношении объектов по обращению с ТКО (п. 12) – II кв 2019 г. (Минстрой, Минэк, ФАС)

3. Внесение изменений в законодательство РФ в части установления порядка проведения торгов на право заключения концессии в электронной форме, за исключением проведения закрытого конкурса на право заключения концессии (п. 16) – IV кв 2019 г. (ФАС, Минэк)

4. Внесение изменений в Закон о концессиях в части совершенствования инициативного порядка заключения КС. Указанные изменения предусматривают установление равного доступа заинтересованных лиц к заключению КС по инициативе потенциального инвестора, а также установление сроков и объема размещаемой информации на сайте torgi.gov.ru, срока принятия решения концедента о проведении конкурсных процедур в случае наличия заявок о готовности к участию в конкурсе на заключение концессий на условиях, предложенных потенциальным инвестором, от иных лиц.

С докладом «Особенности регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами: инвестиционные программы, стандарты раскрытия информации» выступил **советник Управления регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства ФАС России** **Перфилова Е.В.**

Спикер обратил внимание участников семинара на изменения, внесенные в Постановление Правительства Российской Федерации № 424 от 16.05.2016, в соответствии с которыми возможность утверждать инвестиционные программы появилась у хозяйствующих субъектов, которые только планируют осуществлять регулируемый вид деятельности.

Кроме того, поскольку не во всех субъектах Российской Федерации инвестиционные программы утверждаются органами регулирования тарифов, в законодательство РФ были внесены изменениями, в соответствии с которыми орган регулирования тарифов введен отдельной стороной в процесс согласования инвестиционной программы. То есть без получения положительного заключения органа регулирования инвестиционная программа не может быть утверждена.

В рамках освещения вопроса раскрытия информации в сфере обращения с ТКО докладчик сообщил, что в соответствии изменениями, внесенными в законодательство Российской Федерации, информация в области обращения с ТКО будет аккумулироваться в федеральной государственной информационной системе «Единая информационно-аналитическая система «Федеральный орган регулирования - региональные органы регулирования - субъекты регулирования» (далее – ФГИС ЕАИС). При этом за некорректное или несвоевременное размещение информации в ФГИС ЕАИС предусмотрена административная ответственность.