

УДК 34.07, 346.61, 346.54
Научная специальность: 5.1.2; 5.1.3
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-62-70>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Антимонопольный комплаенс как система управления рисками в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

Елбаева Н. А. *

Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации,
Ассоциация антимонопольных
экспертов,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский проспект, д. 49

Козлова А. А.,

Южно-Уральский
государственный
университет (национальный
исследовательский
университет),
454080, Россия, г. Челябинск,
проспект Ленина, д. 76

Москвитин О. А.,

Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
Ассоциация антимонопольных
экспертов,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Мишина Н. В.,

Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский проспект, д. 49

Аннотация

Исследованы правовые основы антимонопольного законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО), разработки и внедрения антимонопольного комплаенса региональными операторами. Основная цель исследования заключается в научном анализе антимонопольных рисков и специфики применения законодательства в сфере обращения с ТКО. Решение данной проблемы, по мнению авторов, заключается в усовершенствовании законодательства в сфере обращения с ТКО, обеспечении корректного применения данного законодательства, разработке внутрикорпоративной системы управления (в том числе контроля), включая систему антимонопольного комплаенса как инструмента предупреждения нарушений антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; комплаенс-программа.

Для цитирования: Елбаева Н. А., Козлова А. А., Москвитин О. А., Мишина Н. В. Антимонопольный комплаенс как система управления рисками в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 4 (32). С. 62—70, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-62-70>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Antimonopoly Compliance as a Risk Management System in the Sphere of Municipal Solid Waste Management

Natalya A. Elbaeva*,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Competition Experts Association,
Leningradsky Prospekt, 49,
Moscow, 125993, Russia

Anna A. Kozlova,

South Ural State University
(national research university),
Lenin Prospekt, 76, Chelyabinsk,
454080, Russia

Oleg A. Moskvitin,

"Muranov, Chernyakov &
Partners" Bar Association,
Competition Experts Association,
Institute for Competition Policy
and Market Regulation NRU HSE,
Denisovskiy lane, 23, bldg 6,
Moscow, 105005, Russia

Natalia V. Mishina,

Financial University under the
Government of the Russian
Federation,
Leningradsky Prospekt, 49,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The study of the legal foundations of antimonopoly legislation in the field of solid municipal waste management (hereinafter referred to as MSW) and the development and implementation of antimonopoly compliance by regional operators has been carried out. The main purpose of the study is the scientific analysis of antimonopoly risks and the specifics of the application of legislation in the field of MSW.

The solution to this problem, according to the authors, is to improve legislation in the field of MSW, ensure the correct application of this legislation, develop an internal corporate management system (including control), including an antimonopoly compliance system, as a tool for preventing violations of antimonopoly legislation.

Keywords: antimonopoly legislation; compliance program.

For citation: Elbaeva N. A., Kozlova A. A., Moskvitin O. A., Mishina N. V. Antimonopoly compliance as a risk management system in the sphere of municipal solid waste management // Russian Competition Law and Economy. 2022;(4(32)):62-70, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-62-70>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

В Российской Федерации проблемы, связанные с обеспечением соблюдения установленных законодательных требований в области обращения с ТКО, не теряют своей актуальности в связи с постоянно возрастающим объемом отходов и недостаточностью принимаемых мер, направленных на их утилизацию и переработку.

Нормативное правовое закрепление ТКО в РФ

Проблема увеличения объемов образования твердых коммунальных отходов (ТКО) отмечается в стране уже много лет на всех уровнях власти. Менее чем за 10 лет производимый населением объем отходов вырос на 35%. При этом лишь 5—7% от общего количества ТКО было переработано для повторного использования [1].

За последние пять лет законодательство в сфере ТКО претерпело ряд реформ и преобразований. В 2017 г. стартовала так называемая мусорная реформа, главной целью которой было приведение правоприменения в соответствие с требованием законодательства в сфере организации управления ТКО. Отдельное внимание в реформе уделялось необходимости ликвидировать незаконные свалки и полигоны, перейти на раздельный сбор мусора, а также организовать своевременную и экологичную переработку. В 2021 г. основные изменения в законодательстве о ТКО были посвящены вопросам цифровизации отрасли. Был определен единый оператор учета отходов — Российский экологический оператор, в полномочия которого входит контроль сразу двух систем учета отходов, а именно единой государственной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ) и государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов (ГИС УТКО).

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ (далее — Закон № 89) является основным нормативным актом правового регулирования в сфере обращения с ТКО наряду с другими законами и иными нормативными правовыми актами РФ субъектов РФ, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Закон № 89 определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия и потребления

на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Согласно ст. 1 Закона № 89 региональный оператор по обращению с ТКО — это юридическое лицо, оказывающее на договорной основе соответствующие услуги собственникам отходов, при этом заключение договора — его обязанность.

Юридическому лицу присваивается статус регионального оператора в соответствии с п. 4 ст. 24.6 Закона № 89 на основании конкурсного отбора. Согласно правилам проведения² конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ определяют зону деятельности оператора.

В полномочия РФ в области обращения с отходами в соответствии со ст. 5 вышеуказанного закона входит несколько функций. Во-первых, это разработка и принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области обращения с отходами. Во-вторых, проведение в РФ единой государственной политики в области обращения с отходами. В частности, к полномочиям РФ отнесено утверждение:

- правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов (далее — Правила учета ТКО) (закреплены Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505³);
- правил обращения с ТКО;
- типовых форм договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее — Типовой договор) (закреплены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156⁴).

В правоприменении действующих нормативных актов в сфере обращения с ТКО важна имеющаяся судебная практика, в частности позиция Верховного Суда РФ (далее — ВС РФ), который в рамках одного из недавних

¹ Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/

² Постановление Правительства РФ от 05.09.2016 № 881 (ред. от 02.12.2021) «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204351/

³ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2016 г. № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199116/ec85f67280a8f51e0d3f0286505b2bf92d6e7cbd/

⁴ Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 18.03.2021) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207118/

споров о вывозе мусора сделал выбор между двумя обладающими равной юридической силой нормативными правовыми актами (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2021 по делу № 305-ЭС21-54, А41-9815/2020).

Суть дела. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации (далее — Экономколлегия ВС РФ) отменила решения трех судебных инстанций (дело № А41-9815/2020). Основной вывод, который был сделан судьями ВС РФ: правила обращения с твердыми коммунальными отходами являются специальной нормой по отношению к нормам типового договора. С учетом того, что правила не предусматривают использования фактического учета, Экономколлегия ВС РФ отказала заявителю в иске.

Вместе с тем на сегодняшний день ввиду несовершенства действующего законодательства имеются проблемы правоприменения законодательства в сфере обращения с ТКО. В этой связи обратимся к экспертному мнению по совершенствованию действующего законодательства, выработанному специалистами Челябинского УФАС России. С точки зрения коллег, основные правовые проблемы, возникающие при применении нормативно-правовых актов в сфере обращения с ТКО, следующие:

- укрупнение лота;
- расширение случаев закупки у единственного поставщика по 223-ФЗ путем включения в Положение о закупках;
- участие в закупках аффилированных с регоператором лиц;
- привлечение к исполнению договора в качестве субподрядчика аффилированных с регоператором лиц.

Рассмотрим каждую из возможных проблем.

1. Проблема с реализацией Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 гг. в сфере обращения с ТКО.

Правовую основу реализации национальных проектов составляют Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204⁶, Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288⁷.

В связи с тем, что региональные операторы закупает услугу по транспортированию ТКО преимущественно у единственного поставщика, это может привести к трудностям с исполнением Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в РФ на 2021—2025 гг. В Национальном плане предусмотрено к 2025 г. увеличить до 30% объем закупки услуг транспортирования ТКО у независимых от региональных операторов перевозчиков негосударственными и немунципальными организациями и не аффилированных с региональным оператором. При этом крупные региональные операторы при формировании лота руководствуются 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» (далее — Правила № 1133)⁸, в котором не установлена обязанность регионального оператора проводить торги в отношении каждого муниципального образования. При этом укрупнение лотов формально не является нарушением антимонопольного законодательства, однако в результате получаются очень крупные лоты (например, г. Челябинск, 1,5 млн жителей — 4 лота), что на практике приводит к отсутствию конкуренции и участию в торгах аффилированных с региональным оператором перевозчиков. Небольшие же региональные операторы заключают договоры, как правило, с единственным поставщиком, пользуясь несовершенством действующего законодательства.

Таким образом, вышеперечисленные правовые вопросы о недопустимости участия в торгах на право заключения договора оказания услуг по транспортированию ТКО компаний, аффилированных с региональным оператором, и привлечение в качестве субподрядчика аффилированных с регоператором компаний, могут быть решены в перспективе путем внесения поправок в Закон № 89 или в Закон № 223-ФЗ либо внесения изменения в Правила № 1133, что повысило бы конкуренцию среди российских компаний на данном рынке.

2. Проблемы в правоприменении в связи с вступившими в силу со 2 января 2021 г. изменениями в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011

⁵ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

⁷ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 28.06.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/

⁸ Постановление 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». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206851/

№ 223-ФЗ (далее — Закон № 223-ФЗ)⁹, в котором предусмотрены основные требования к закупке товаров, работ, услуг организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, изменившими правила закупок на конкурентной основе.

Вступившие в силу изменения в Закон № 223-ФЗ, с одной стороны, требуют руководствоваться этим законом, а с другой — позволяют регоператорам заключать договоры, как правило, с единственным поставщиком без проведения каких-либо конкурентных процедур. В качестве обоснования правомерности заключения таких договоров регоператоры ссылаются на право устанавливать случаи закупки у единственного поставщика в Положении о закупках и, соответственно, устанавливая такое право. При этом в соответствии с п. 3 Правил № 1133 цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора формируются по результатам торгов (так как в их зоне деятельности образуется менее 30% ТКО (по массе отходов)). Крупные же регоператоры (у которых более 30%) руководствуются ФЗ № 44¹⁰.

При этом в Законе № 89 имеется ссылка на специальный нормативный правовой акт (далее — НПА), регулирующий эти отношения (имеются в виду Правила № 1133).

С учетом указанных изменений в Законе № 223-ФЗ и Обзоре судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона № 223-ФЗ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018)¹¹, в частности, в п. 9 сделан следующий вывод: условия, предусмотренные заказчиком в Положении о закупке, позволяют во всех случаях и при любых потребностях осуществлять закупку у единственного поставщика без проведения торгов. При этом не учитывается наличие конкурентного рынка, что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции. Судами отмечено, что сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынке без каких-либо ограничений является неправомерным.

В связи с этим действия региональных операторов (не подпадающих под Правила № 1133) по утвержде-

нию Положения о закупках услуг в сфере обращения с ТКО у единственного поставщика и, как следствие, заключение договоров без проведения конкурентных процедур квалифицированы Челябинским УФАС России как нарушение п. 9 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

По мнению авторов статьи, возникшая правовая неопределенность предполагает уточнение нормативного регулирования, внесение изменения в п. 3, 4 Правил № 1133 с целью приведения их в соответствие с нормами Закона № 223-ФЗ. Таким образом, закупки услуг по транспортировке ТКО всеми регоператорами необходимо осуществлять на конкурентной основе. В качестве альтернативы предлагается внесение поправок в Закон № 223-ФЗ в отношении услуг по транспортированию ТКО для всех регоператоров и отнесение их к закупкам по правилам 44-ФЗ (по аналогии с услугами обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика), отменив соответствующие нормы в Правилах № 1133.

Таким образом, предлагаемые в перспективе изменения в действующее законодательство, в случае их принятия, будут способствовать реализации следующих мер:

- привлечению независимых от основного участника рынка хозяйствующих субъектов;
- повышению уровня конкуренции при отборе регоператорами транспортировщиков ТКО;
- принятию превентивных мер с целью недопущения антиконкурентного поведения организаторов торгов, изменению «правил игры»;
- решению вопроса об экономической обоснованности тарифа и снижении его размера.

Основные нарушения антимонопольного законодательства, совершаемые в настоящее время в сфере обращения с ТКО

Занимая доминирующее положение в сфере обращения с ТКО, региональный оператор, по сути, является локальным монополистом и злоупотребляет этим, в том числе когда выступает заказчиком и проводит закупку по транспортированию ТКО. Соответственно, к нему могут применяться меры антимонопольного реагирования в соответствии с ч. 1 ст. 5 и ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Какие основные (типичные) нарушения антимонопольного законодательства могут быть в деятельности регоператоров? Подробное описание возможных нарушений, прежде всего норм Закона о защите конкуренции, было представлено в подготовленном ФАС России письме (разъяснении) от 11.08.2021 № ВК/67016/21 по вопросам правоприменения антимонопольного

⁹ Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/

¹⁰ Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

¹¹ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_298054/

законодательства в сфере обращения с ТКО (далее — Письмо ФАС России, Письмо)¹².

Доминирующее положение регионального оператора (ч. 1 ст. 5, п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции).

В Письме ФАС России указано, что региональный оператор является монополистом на рынке ТКО и своими действиями способен устранять с этого товарного рынка конкурентов, затрудняя им доступ на рынок. Соответственно, к нему могут применяться меры антимонопольного реагирования. Типичными нарушениями антимонопольного законодательства в сфере обращения с ТКО являются нарушения, связанные с порядком заключения договора (навязывание невыгодных условий договора, уклонение/отказ от заключения договора, нарушение сроков заключения договора) и исполнения договора (отказ от вывоза ТКО, отказ в изменении способа коммерческого учета ТКО, необоснованное изменение периодичности вывоза ТКО).

Изменение существенных условий типового договора с потребителем

Собственники отходов в соответствии с ч. 4, 5 ст. 24.7 Закона № 89 обязаны заключать с региональным оператором публичный по типовой форме, утвержденной постановлением Правительства РФ № 1156¹³, договор на оказание услуг по обращению с ТКО.

При этом в действиях регоператора могут быть антимонопольные нарушения, если он изменит существенные условия договора: тогда антимонопольный орган вправе квалифицировать такое поведение регионального оператора как злоупотребление (п. 15 Постановления Пленума ВС РФ от 04.03.2021 № 2)¹⁴.

Полагаем важным для региональных операторов учесть в своей практической деятельности выводы, сделанные ФАС России в своем Письме, о том, что антимонопольный орган может пресекать нарушения запрета, установленного п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, как до, так и после заключения договора.

Урегулирование разногласий при нарушении порядка заключения договора в сфере обращения с ТКО

В Правилах № 1156 зафиксирован порядок заключения договора между регоператором по обращению с ТКО и потребителем, где п. 8.17 предусмотрены сроки извещения потребителей о необходимости подписать договор в течение одного месяца со дня заключения соглашения с субъектом РФ. В течение 15 дней потребитель должен принять предложенные условия договора или подготовить обоснованное возражение. В течение 10 рабочих дней с момента получения ответа от потребителя региональный оператор знакомится с возражениями и принимает меры по их решению. В случае отказа принятия возражений в действиях регоператора будут усматриваться признаки нарушения п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Навязанные невыгодные условия, согласно п. 14 Постановления Пленума ВС РФ № 2, могут быть признаны условиями, позволяющими доминирующему на рынке субъекту извлекать выгоду посредством ограничения свободы ведения экономической деятельности его контрагентов.

Таким образом, в соответствии с Письмом ФАС России, оценка наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях регоператора осуществляется с учетом всех обстоятельств, установленных антимонопольным органом в каждом конкретном случае.

Навязывание потребителю невыгодных условий коммерческого учета ТКО

Споры и разногласия по порядку коммерческого учета объема и массы ТКО — это, прежде всего, навязывание потребителям невыгодных условий коммерческого учета ТКО. Пунктом 15 Типового договора предусмотрено, что стороны обязаны выбрать способ коммерческого учета отходов в соответствии с утвержденными Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2016 г. № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов» (Правила № 505). Согласно п. 5 Правил № 505 и п. 148(30) Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (Правил № 354)¹⁵, в отношении потребителей в жилых помещениях учет ТКО ведется исходя из нормативов накопления отходов. Расчеты «по факту» являются обязательными для регоператоров в случаях,

¹² Письмо ФАС России от 11.08.2021 № ВК/67016/21 «О применении п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396461/

¹³ Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 18.03.2021) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207118/

¹⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2016 г. № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606070007>

если введено раздельное накопление отсортированных ТКО исходя из количества и объема контейнеров. При этом навязывание регоператором иных невыгодных условий коммерческого учета ТКО содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства (п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции).

Порядок сбора и вывоза ТКО

Учитывая, что у регоператора в действующем законодательстве отсутствует право прекращения предоставления услуги по обращению с ТКО при наличии действующего договора, он обязан оказывать соответствующую услугу потребителям за исключением случаев признания судом действующего договора недействительным. Действия регоператора, связанные с неправомерным отказом в вывозе ТКО, будут квалифицированы антимонопольными органами как нарушение антимонопольного законодательства, в частности п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции. В подтверждение данной позиции может быть приведена имеющаяся практика — решение Челябинского УФАС России от 30.04.2020 по делу № 074/01/10-1537/2019, которое было поддержано в дальнейшем Апелляционной коллегией ФАС России при рассмотрении жалобы регионального оператора по обращению с ТКО. При этом важно отметить, что спор возник, по мнению антимонопольного органа, из-за несовершенства действующего законодательства в части понятия ТКО, закрепленного в Законе № 89. В связи с этим необходимо конкретизировать понятие ТКО в законе, указав, какие именно виды отходов к ним относятся. В этом случае не будет споров в определении понятия ТКО и, соответственно, проблем в правоприменении (не будет отказов в вывозе).

Суть дела. Занимая доминирующее положение на рынке услуг по обращению с ТКО, региональный оператор, по мнению территориального управления, необоснованно отказывал в вывозе ТКО, образовавшихся в период проведения санитарной очистки придомовых территорий, организациям, которые осуществляют деятельность по управлению многоквартирными домами (управляющие организации). Подобные действия привели к сокращению оказания услуг по вывозу ТКО. Апелляционная коллегия ФАС России оставила жалобу без удовлетворения, подтвердив правоту Челябинского УФАС России.

Роль антимонопольного комплаенса как института превентивных мер в сфере обращения с ТКО

Система антимонопольного комплаенса является одним из эффективных инструментов корпоративной системы профилактики антимонопольных нарушений. Комплаенс

применяется хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на различных товарных рынках, в том числе на рынке ТКО, где антимонопольные риски имеют место в вышеперечисленных сферах. В целях минимизации и управления антимонопольными рисками прежде всего необходимо разработать и принять основной локальный нормативный акт организации — антимонопольную политику. В акте требуется предусмотреть правила взаимодействия с контрагентами, систему внутреннего контроля за имеющимися рисками, практические инструменты по управлению рисками, повышение компетенций сотрудников в сфере антимонопольного законодательства и т. д.

Перечисленные меры, в случае их внедрения в компании, будут способствовать выстраиванию наиболее результативных бизнес-стратегий. Для бизнеса внедрение антимонопольного комплаенса является правом, а не обязанностью, это важно.

Нормативное закрепление антимонопольного комплаенса предусмотрено в следующих НПА и официальных документах:

- Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ¹⁶;
- Распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2021 г. № 2424-р «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 годы»¹⁷;
- Разъяснения Президиума ФАС России от 2 июля 2021 г. № 20¹⁸.

Значимого внимания заслуживают отдельные исследования вопросов реализации принятых подзаконных актов. В статье Т. А. Вершило «Реализация национальных проектов: Правовые проблемы и пути их решения» [2] рассматриваются правовые проблемы реализации национальных проектов. Предлагается изменить «архитектуру» (систему) управления национальными проектами и внести изменения в действующее бюджетное законодательство в целях совершенствования правового регулирования управления национальными проектами.

Важно отметить, что эффективный комплаенс снижает риски антимонопольных нарушений сотрудниками

¹⁶ «О защите конкуренции»: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. Ст. 4. <http://www.pravo.gov.ru/102108256/>

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р (ред. от 13.07.2022) «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 годы». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_394879/7f0ef3e7f16151422926800f81545966661ac60/

¹⁸ Разъяснение ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 02.07.2021 № 4). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390550/

компаний, риски причинения убытков и потери деловой репутации. При правильном позиционировании комплаенс обеспечивает организации возможность контролировать собственное поведение, чтобы гарантировать, его соответствие применимому законодательству.

Сотрудники компании, уверенные в том, что предприятие действует в соответствии с правовыми и этическими нормами, работают с большей отдачей [3]. Компании, соблюдающие правовые и этические нормы, в перспективе более успешны, чем компании, не имеющие подобной корпоративной культуры [4].

Практика Челябинского УФАС России в области правовой и методической помощи в разработке и внедрении комплаенса

С учетом того, что на текущей стадии развития антимонопольного комплаенса актуальными вопросами являются дефицит публичных практик российских компаний и дефицит практического опыта построения, важным является опыт Челябинского УФАС России по оказанию правовой и методической помощи хозяйствующим субъектам в разработке и внедрении комплаенс-системы.

Челябинским УФАС России уделяется большое внимание оказанию правовой и методической помощи бизнес-сообществу по вопросам разработки и внедрения антимонопольного комплаенса. Так, например, в программу Недели конкуренции в Челябинской области в 2021 г. были включены такие темы, как «Антимонопольный комплаенс, или Зачем нужен свой собственный антимонопольный орган». Важно, что соорганизатором мероприятия выступила профессиональная площадка — Ассоциация антимонопольных экспертов.

Кроме того, в Челябинском УФАС России создана рабочая группа по внедрению антимонопольного комплаенса, куда входят хозяйствующие субъекты, в том числе регоператор по обращению с ТКО, с которыми проведен ряд обучающих мероприятий по разъяснению преимуществ внедрения антимонопольного комплаенса. При этом, по мнению авторов, имеющиеся вышеупомянутые методические разъяснения ФАС России являются одним из ключевых и востребованных в правоприменении документов для бизнеса [5, с. 33—46].

Итогом такой работы должно стать желание разработать собственную политику антимонопольного комплаенса отдельными хозяйствующими субъектами, имеющими риски нарушений антимонопольного законодательства.

Перспективы

По мнению авторов, в антимонопольной политике России сохраняется и в дальнейшем будет усиливаться роль антимонопольного комплаенса. Законодательное закрепление и расширяющаяся практика внедрения

антимонопольного комплаенса должны заинтересовать бизнес-сообщество в реализации собственных комплаенс-программ и решить главную задачу — минимизацию рисков антимонопольных нарушений [6]. Таким образом, с учетом наличия существенных и распространенных, как показано выше, антимонопольных рисков в деятельности регоператоров, внедрение организациями института антимонопольного комплаенса является необходимой мерой на данном этапе, так как действительность требует от компаний принятия превентивных мер по устранению (минимизации) антимонопольных рисков.

Заключение

Приведенный краткий анализ демонстрирует необходимость совершенствования законодательства в сфере обращения с ТКО в России. Принятие антимонопольной программы региональными операторами будет способствовать снижению антимонопольных рисков и административной нагрузки на бизнес-сообщество.

Авторы полагают, что в ближайшее время можно ожидать активизации применения субъектами рынка антимонопольного комплаенса, что придаст новый импульс развитию данной системы. ■

Литература [References]

1. Моторин Д. Е. Раздельный сбор отходов в контексте реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1(134). С. 178—188, <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188> [Motorin D. E. Separate waste collection as part of reforming the municipal solid waste management industry // Actual Problems of Russian Law. 2022;17(1(134)):178-188, (In Russ.), <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.134.1.178-188>]
2. Вершило Т. А. Реализация национальных проектов: Правовые проблемы и пути их решения // Финансовое право. 2020. № 8. С. 21—23, <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-8-21-23> [Vershilo T. A. The implementation of national projects: legal issues and solutions // Financial Law. 2020;(8):21-23, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-8-21-23>]
3. Алешникова В. И., Мищенко А. Н. Комплаенс в корпоративной культуре: кодексы этики и поведения консультантов // E-Management. 2021. Т. 4. № 2. С. 4—10, <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2021-4-2-4-10> [Aleshnikova V. I., Mishchenko A. N. Compliance in corporate culture: codes of ethics and conduct of consultants // E-Management. 2021;4(2):4-10, (In Russ.), <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2021-4-2-4-10>]

4. Adam, A. M., Rachman-moore, D. The Methods Used to Implement an Ethical Code of Conduct and Employee Attitudes. *J Bus Ethics* 54, 225–244 (2004).
<https://doi.org/10.1007/s10551-004-1774-4>
5. Молчанов А. В. Антимонопольный комплаенс: вопросы правового регулирования // Антимонопольный комплаенс как эффективный инструмент профилактики нарушений / Под общ. ред. С. А. Пузыревского. Монография. М.: Юрист. 2019. 224 с. [Molchanov A. V. Antimonopoly compliance: issues of legal regulation // Antimonopoly compliance as an effective tool for preventing violations / Under the general ed. S. A. Puzyrevsky. Monograph. M.: Publishing group "Jurist". 2019. 224 p. (In Russ.)]
6. Елбаева Н. А. Антимонопольный комплаенс в государствах — членах Евразийского экономического союза (правовые аспекты практического применения) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. SpV. C. 42—47, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-42-47> [Elbaeva N. A. Antimonopoly compliance in the member states of the Eurasian Economic Union (legal aspects of practical application) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(SpV):42-47 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-42-47>]

Сведения об авторах

Елбаева Наталья Абуевна: кандидат юридических наук, доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации г. Москвы, член Ассоциации антимонопольных экспертов
nelbaeva@gmail.com

Козлова Анна Алексеевна: руководитель Челябинского УФАС России, профессор кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет)

Москвитин Олег Андреевич: партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» г. Москвы, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов, заместитель директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ
O.Moskvitin@dcpravo.ru

Мишина Наталья Вячеславовна — доктор политических наук, профессор, руководитель Департамента международного и публичного права Юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации г. Москвы
navmishina@fa.ru

Статья поступила в редакцию: 10.10.2022
Одобрена после рецензирования: 12.10.2022
Принята к публикации: 06.12.2022
Дата публикации: 29.12.2022

The article was submitted: 10.10.2022
Approved after reviewing: 12.10.2022
Accepted for publication: 06.12.2022
Date of publication: 29.12.2022