



КонсультантПлюс

Разъяснение Президиума ФАС России N 21
"Об особенностях применения отдельных
положений законодательства о
государственном регулировании цен
(тарифов)"
(утв. протоколом Президиума ФАС России от
21.03.2022 N 2)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 15.05.2022

Утверждено
протоколом Президиума ФАС России
от 21.03.2022 N 2

ПРЕЗИДИУМ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

РАЗЪЯСНЕНИЕ N 21

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЦЕН (ТАРИФОВ)

Настоящие разъяснения подготовлены в соответствии с резолюцией Всероссийской тарифной конференции от 16.11.2021 N МШ-28114-С/21 в формате обзора практики ФАС России с учетом позиций, сформированных в результате рассмотрения досудебных споров и разногласий и контрольно-надзорных мероприятий ФАС России, в целях предотвращения нарушений законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) при установлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации цен (тарифов) в регулируемых сферах.

1. Обязательность предоставления договоров на услуги по передаче электрической энергии

К заявлениям на установление тарифов, направленным в соответствии с [пунктами 12, 14 и 16](#) Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 N 1178 (далее - Правила регулирования N 1178), организации, осуществляющие регулируемую деятельность, прилагают, в том числе документы, подтверждающие осуществление (фактическое или планируемое) регулируемой деятельности, а именно: документы, подтверждающие право собственности или иные законные основания владения в отношении объектов, используемых для осуществления деятельности, и договоры на осуществление регулируемой деятельности (при реорганизации юридического лица - передаточные акты).

Таким образом, в случае непредоставления данных документов в орган регулирования в срок, предусмотренный [пунктом 12](#) Правил регулирования N 1178, а именно не позднее 30 рабочих дней до даты наступления очередного периода регулирования, соответствующий объем условных единиц (у.е.), расходы на аренду, на обслуживание электросетевого оборудования учету не подлежат.

Вместе с тем согласно [пункту 14](#) Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике N 1178, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 N 1178 (далее - Основы ценообразования N 1178), расчетный объем производства продукции и (или) оказываемых услуг определяется исходя из формируемого Федеральную антимонопольной службой сводного прогнозного баланса производства и поставок электрической энергии (мощности) в рамках Единой энергетической системы России по

субъектам Российской Федерации (далее - прогнозный баланс).

Пунктом 21 Порядка формирования сводного прогнозного баланса производства и поставок электрической энергии (мощности) в рамках единой энергетической системы России по субъектам Российской Федерации, утвержденного приказом ФСТ России от 12.04.2012 N 53-э/1, предусмотрено, что предложения по уточнению сводного прогнозного баланса предоставляются в органы регулирования не позднее 15 августа предшествующего года.

Таким образом, в случае неучета активов регулируемой организации и как следствие потерь в электрических сетях, ввиду отсутствия подтверждаемых документов, прогнозный объем потерь в электрических сетях учитывается на основании сводного прогнозного баланса, утвержденного ФАС России на очередной период регулирования.

Данная позиция отражена в решениях ФАС России от 06.05.2021 N СП/36996/21, от 18.06.2021 N СП/50148/21.

2. Учет экономии расходов на оплату потерь электрической энергии

В соответствии с **пунктом 34(1)** Основ ценообразования N 1178 экономия расходов на оплату потерь электрической энергии, полученная сетевой организацией при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии в результате проведения мероприятий по сокращению объема используемых энергетических ресурсов, сохраняется в составе необходимой валовой выручки в течение 10 лет с начала периода регулирования, следующего за периодом, в котором указанная экономия была достигнута, при условии, что такие мероприятия не финансировались и не будут финансироваться за счет бюджетных средств.

Пункты 34(2) и 34(3) Основ ценообразования N 1178 содержат формулы расчета экономии расходов на оплату потерь электрической энергии.

Подтверждением проведения мероприятий по сокращению объема используемых энергетических ресурсов является, в том числе, отчет об исполнении программы энергосбережения.

Таким образом, экономия расходов на оплату потерь электрической энергии, полученная сетевой организацией в предыдущем отчетном регулируемом году, в случае наличия у такой регулируемой организации программы энергосбережения и отчета об ее исполнении, должна учитываться органом регулирования в соответствии с **пунктами 34(1) - 34(3)** Основ ценообразования N 1178.

Данный подход закреплен в **решении** ФАС России от 23.07.2021 N СП/61879/21.

3. Учет электрической энергии на хозяйственные нужды

Согласно **пункту 2** Основ ценообразования N 1178 к подконтрольным расходам относятся расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, за исключением расходов на финансирование капитальных вложений, расходов на амортизацию основных средств и нематериальных активов, расходов на возврат и обслуживание заемных средств, в том числе направленных на финансирование капитальных вложений, расходов,

связанных с арендой имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности, лизинговых платежей, расходов на оплату услуг (продукции), оказываемых организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, а также налогов и сборов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, расходов на оплату нормативных потерь в сетях.

При этом в соответствии с [подпунктом 3 пункта 18](#) Основ ценообразования N 1178 расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, включают в себя, в том числе, расходы на оплату услуг, оказываемых организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, а также иных услуг, предусмотренных [Правилами](#) оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. N 1172, договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, основными [положениями](#) функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. N 442.

Таким образом, при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии расходы на электроэнергию на хозяйственные нужды при применении метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки (далее - НВВ) учитываются в составе неподконтрольных расходов, за исключением ценовых зон оптового рынка.

Указанная позиция отражена в решении ФАС России от 23.06.2020 N СП/52467/20.

4. Обязательность учета расходов на услуги по сертификации электрической энергии

[Статьей 26](#) Федерального закона от 29.06.2015 N 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации" предусмотрено, что документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции (товаров, работ, услуг), если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

При этом электрическая энергия в электрических сетях общего назначения переменного трехфазного и однофазного тока частотой 50 Гц входит в единый [перечень](#) продукции, подлежащей обязательной сертификации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 N 982.

В соответствии с [подпунктами 1, 3.2, 4.1, 6.13](#) национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 58289-2018 "Оценка соответствия. Правила сертификации электрической энергии", утвержденного [приказом](#) Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29.11.2018 N 1038-ст, сетевая организация, передающая электрическую энергию потребителям в точках поставки, обязана ее сертифицировать.

Таким образом, при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии расходы на услуги по сертификации электрической энергии являются обязательными для регулируемой организации и подлежат учету в составе НВВ, в случаях, когда это предусмотрено действующим законодательством.

Данная позиция отражена в [решении](#) ФАС России от 23.07.2021 N СП/61880/21.

5. Учет расходов на содержание службы заказчика

В соответствии с [пунктом 30](#) Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 N 87 (далее - Положение), сметная документация, предусмотренная в [пункте 28](#) Положения, должна содержать сводку затрат, сводный сметный расчет стоимости строительства, объектные и локальные сметные расчеты (сметы), сметные расчеты на отдельные виды затрат.

Согласно [пункту 31](#) Сводный сметный расчет стоимости строительства содержит главу 10 "Содержание службы заказчика. Строительный контроль".

Таким образом, расходы на содержание службы заказчика подлежат учету в плате за технологическое присоединение.

Вместе с тем дополнительные расходы на строительный контроль являются экономически необоснованными, в связи с тем, что функции по строительному контролю выполняются службой заказчика, и, как следствие, в целях недопустимости дублирования расходов, учету не подлежат.

Данная позиция закреплена в решении ФАС России от 23.01.2020 N СП/3978/20.

Кроме того, позиция ФАС России, закрепленная в решении ФАС России от 23.01.2020 N СП/3978/20, поддержана решением Арбитражного суда города Москвы от 26.11.2020 года, [постановлением](#) Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2021 года, [постановлением](#) арбитражного суда кассационной инстанции от 20.07.2021, а также [определением](#) Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2021 N 305-ЭС21-20676 по делу N А40-133155/2019.

6. Учет налога на добавленную стоимость (НДС) в НВВ организаций, осуществляющих деятельность по передаче электрической энергии, признанных несостоятельными (банкротами)

В соответствии с [пунктом 17](#) Основ ценообразования N 1178 в необходимую валовую выручку регулируемых организаций включаются планируемые на расчетный период регулирования расходы, уменьшающие налоговую базу налога на прибыль организаций (расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг), и внереализационные расходы), и расходы, не учитываемые при определении налоговой базы налога на прибыль (относимые на прибыль после налогообложения).

Расходы на уплату НДС не являются ни расходами, уменьшающими налоговую базу налога на прибыль организаций, ни расходами, не учитываемыми при определении налоговой базы налога на прибыль. Данные расходы не относятся к операционным (подконтрольным) расходам и не могут быть включены в состав базового уровня операционных (подконтрольных) расходов.

При этом [пунктом 7](#) Основ ценообразования N 1178 установлено, что в случае, если на основании данных статистической и бухгалтерской отчетности за год или иных материалов выявлены экономически обоснованные расходы организаций, осуществляющих регулируемую

деятельность, не учтенные при установлении регулируемых цен (тарифов) на тот период регулирования, в котором они понесены, указанные расходы учитываются регулирующими органами при установлении тарифов на следующий период регулирования.

Вместе с тем согласно [пункту 28](#) Основ ценообразования N 1178 неподконтрольные расходы включают в себя оплату налогов и других обязательных платежей.

Таким образом, при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии расходы на "входящий" налог на добавленную стоимость организаций, которые признаны несостоятельными (банкротами), учитываются исходя из фактических значений указанного параметра и подлежат включению в составе корректировки неподконтрольных расходов.

Данная позиция закреплена в решении ФАС России от 06.05.2021 N СП/36997/21.

Аналогичный подход применяется при установлении тарифов в сфере теплоснабжения, что отражено в [решении](#) ФАС России от 31.05.2021 N СП/43974/21.

7. Нормативная численность при определении расходов на оплату труда организаций, осуществляющих деятельность по передаче электрической энергии

В соответствии с [пунктом 26](#) Основ ценообразования N 1178 при определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, регулирующие органы определяют размер фонда оплаты труда с учетом отраслевых тарифных соглашений, заключенных соответствующими организациями, и фактического объема фонда оплаты труда и фактической численности работников в последнем расчетном периоде регулирования, а также с учетом прогнозного индекса потребительских цен.

Согласно [пункту 8.4](#) Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетике Российской Федерации на 2019 - 2021 годы расходы (средства), направляемые на оплату труда, рассчитываются, исходя из численности работников списочного состава и числа вакантных рабочих мест (но не выше нормативной численности) с учетом нормативной численности на вновь вводимые объекты, размера минимальной месячной тарифной ставки и среднего тарифного коэффициента по организации.

Таким образом, при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии при определении расходов на оплату труда расчет численности руководителей, специалистов и служащих необходимо производить в соответствии с требованиями [пункта 26](#) Основ ценообразования N 1178 и исходя из непревышения нормативной численности по соответствующему виду деятельности.

Аналогичный подход применяется при установлении тарифов в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Данная позиция закреплена в решениях ФАС России от 21.10.2020 N 31/91812/20, от 06.05.2021 N СП/36997/21, от 22.04.2019 N СП/33102/19, от 14.06.2019 N СП/50126/19.

8. Полезный отпуск теплоснабжающих организаций и схема теплоснабжения

В соответствии с [пунктом 22](#) Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 N 1075 (далее - Основы ценообразования N 1075), тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема полезного отпуска соответствующего вида продукции (услуг) на расчетный период регулирования, определенного в соответствии со схемой теплоснабжения, а в случае отсутствия такой схемы теплоснабжения - на основании программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования. При отсутствии схемы теплоснабжения либо программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования или при отсутствии в указанных документах информации об объемах полезного отпуска тепловой энергии расчетный объем полезного отпуска тепловой энергии определяется органом регулирования в соответствии с методическими указаниями и с учетом фактического полезного отпуска тепловой энергии за последний отчетный год и динамики полезного отпуска тепловой энергии за последние 3 года. Расчет цен (тарифов) осуществляется органом регулирования в соответствии с методическими указаниями.

Согласно [пункту 9](#) Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 N 760-э (далее - Методические указания N 760-э), схема теплоснабжения должна быть ежегодно актуализирована в соответствии с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. N 154 "О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения".

Таким образом, в случае наличия в актуализированной схеме теплоснабжения объема полезного отпуска, органу регулирования не допускается установление объема полезного отпуска, не соответствующего схеме теплоснабжения, а в случае несогласия органа регулирования со схемой теплоснабжения органу регулирования необходимо проводить работу с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными по утверждению (актуализации) схемы теплоснабжения, по проведению актуализации данных схем для принятия показателей при тарифном регулировании.

Данная позиция отражена в решениях ФАС России от 09.06.2021 N [31/47304/21](#), от 14.04.2021 N СП/29576/21.

9. Долгосрочные параметры регулирования при регулировании тарифов на производство теплоносителя

[Частью 2 статьи 9](#) Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" установлено, что до 1 января 2016 года осуществляется поэтапный переход к регулированию тарифов на тепловую энергию (мощность), тарифов на услуги по передаче тепловой энергии, теплоноситель на основе долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере.

Расчет тарифов на теплоноситель осуществляется в соответствии с [Методическими указаниями N 760-э](#).

[Глава IX.V](#) "Расчет тарифов на теплоноситель" Методических указаний N 760-э не содержит ссылок на установление тарифов на производство теплоносителя на основании долгосрочных параметров регулирования.

При этом [пункт 17](#) Основ ценообразования N 1075 не содержит оснований для применения метода экономически обоснованных затрат для тарифа на производство теплоносителя.

Метод экономически обоснованных расходов (затрат) применяется в одном из следующих случаев:

а) в случае если в отношении организации ранее не осуществлялось государственное регулирование цен (тарифов);

б) в случае установления цен (тарифов) на осуществляемые отдельными организациями отдельные регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в отношении которых ранее не осуществлялось государственное регулирование тарифов;

в) в случае если у регулируемой организации отсутствуют договоры аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключенные с 1 января 2014 г., и оставшийся срок действия всех договоров аренды, заключенных регулируемой организацией до 1 января 2014 г., иных договоров, подтверждающих право временного владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, за исключением концессионных соглашений, на день подачи заявления об утверждении тарифов составляет менее 3 лет;

г) в случае если теплоснабжающей организацией заключены договоры теплоснабжения и (или) поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя по ценам, определенным соглашением сторон в отношении всего объема полезного отпуска тепловой энергии (теплоносителя), и указанная организация начинает реализовывать (производить) тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель по подлежащим регулированию ценам (тарифам) в случаях, указанных в [подпунктах "а" и "б" пункта 5\(2\)](#) Основ ценообразования N 1075, то при установлении органом регулирования цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения расчетный объем полезного отпуска соответствующего вида продукции на расчетный период регулирования определяется в соответствии с [пунктом 22](#) указанного документа.

Таким образом, тарифы на производство теплоносителя устанавливаются на основании долгосрочных параметров регулирования.

Данный подход отражен в решениях ФАС России от 10.06.2021 N 31/47633/21, от 05.08.2021 N 31/65519/21.

10. Учет фактического расхода топлива для электродвигательных

Расходы на топливо при производстве тепловой энергии, определяемые на основе фактических значений параметров расчета тарифов взамен прогнозных, рассчитываются на основании [формулы \(29\)](#) Методических указаний N 760-э.

На электродвигательных топливом, используемым для производства тепловой энергии, является электрическая энергия.

Таким образом, независимо от вида используемого топлива, расчет расходов на топливо при

производстве тепловой энергии должен производиться по [формуле \(29\)](#) Методических указаний N 760-э.

Указанный подход отражен в [решении](#) ФАС России от 31.05.2021 N СП/43977/21.

11. Учет расходов теплоснабжающих организаций до установления регулируемых цен (тарифов)

В соответствии с [частью 6 статьи 17](#) Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (далее - Федеральный закон N 190-ФЗ) собственники или иные законные владельцы тепловых сетей не вправе препятствовать передаче по их тепловым сетям тепловой энергии потребителям, теплопотребляющие установки которых присоединены к таким тепловым сетям, а также требовать от потребителей или теплоснабжающих организаций возмещения затрат на эксплуатацию таких тепловых сетей до установления тарифа на услуги по передаче тепловой энергии по таким тепловым сетям.

В целях недопущения применения дискриминационного подхода к регулируемым организациям данная норма Федерального [закона](#) N 190-ФЗ применяется для всех устанавливаемых (регулируемых) видов тарифов в сфере теплоснабжения.

Данная позиция закреплена в решении ФАС России от 31.05.2021 N СП/43975/21.

12. Учет расходов, неучтенных органом регулирования при установлении (пересмотре) тарифов, ввиду недопущения превышения предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги

[Пунктом 63](#) Основ ценообразования N 1075 предусмотрено, что в случае если регулируемая организация ранее понесла экономически обоснованные расходы, не учтенные органом регулирования при установлении для нее регулируемых цен (тарифов), в том числе расходы, связанные с не запланированным органом регулирования при установлении цен (тарифов) для такой регулируемой организации ростом цен на продукцию, потребляемую регулируемой организацией в течение расчетного периода регулирования, то такие расходы, включая расходы, связанные с обслуживанием заемных средств, привлекаемых для покрытия недостатка средств, учитываются органом регулирования в составе неподконтрольных расходов в объеме, подтвержденном на основании годовой бухгалтерской и статистической отчетности.

При этом учет таких расходов в НВВ регулируемой организации должен осуществляться с учетом реализации механизма установления предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, установленных на соответствующий год и рассчитанных в соответствии с [Основами](#) формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года N 400 "О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации".

Таким образом, экономически обоснованные расходы, неучтенные органом регулирования при установлении (пересмотре) тарифов, ввиду недопущения превышения предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, учитываются в необходимой валовой выручке регулируемой организации на следующий период регулирования,

что отражается в экспертном заключении органа регулирования в соответствии с [пунктом 29](#) Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012.

Данный подход отражен в решениях ФАС России от 04.08.2021 [N 31/64967/21](#), от 27.07.2021 [N 31/62566/21](#).

13. Учет доходов от взимания платы за нарушения нормативов состава сточных вод, а также связанные с негативным воздействием на работу центральной системы водоотведения

[Пунктом 10 статьи 7](#) Федерального закона от 07.12.2011 [N 416-ФЗ](#) "О водоснабжении и водоотведении" (далее - Федеральный закон [N 416-ФЗ](#)) установлено, что в случае, если сточные воды, принимаемые от абонента в централизованную систему водоотведения, содержат загрязняющие вещества, негативно воздействующие на работу такой системы, абонент обязан компенсировать организации, осуществляющей водоотведение, расходы, связанные с негативным воздействием указанных веществ и микроорганизмов на работу централизованной системы водоотведения.

В соответствии со [статьей 30.2](#) Федерального закона [N 416-ФЗ](#) в случае, если сточные воды, принимаемые от абонента в централизованную систему водоотведения (канализации), содержат загрязняющие вещества, концентрация которых превышает установленные нормативы состава сточных вод, абонент обязан внести организации, осуществляющей водоотведение, плату за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов состава сточных вод.

Согласно [пункту 14](#) Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 [N 1746-э](#) (далее - Методические указания [N 1746-э](#)), доходы остаются в распоряжении компании (не исключаются из состава НВВ):

если они направляются целевым образом на внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду, компенсацию вреда, причиненному водному объекту;

если они направляются целевым образом на финансирование мероприятий инвестиционной программы по строительству, реконструкции и модернизации объектов централизованной системы водоотведения.

При этом органами регулирования в ряде случаев не проводится анализ накопленных ресурсоснабжающей организации средств в рамках осуществления регулируемого вида деятельности.

Вместе с тем ресурсоснабжающие организации не указывают в инвестиционной программе указанные средства в качестве источника финансирования.

Следовательно, органам регулирования при установлении (корректировке) тарифов необходимо проводить анализ доходов ресурсоснабжающей организации от взимания платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения и доходов от

взимания платы за нарушение нормативов по объему и (или) составу сточных вод, а также отражать в своих экспертных заключениях анализ и вывод органа регулирования в отношении указанных доходов и их целевого использования/отсутствия целевого использования с учетом требований [пункта 14](#) Методических указаний N 1746-э и [пункта 26](#) Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2015 N 406 (далее - Правила регулирования N 406), предусматривающего требования к экспертному заключению органа регулирования.

Таким образом, доходы, полученные организацией, осуществляющей водоотведение, в виде платы за негативное воздействие на работу центральной системы водоотведения и платы за нарушение нормативов по объему сточных вод и нормативов состава сточных вод, не исключаются из НВВ в случае, если они направляются целевым образом на внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду, компенсацию вреда, причиненному водному объекту, а также в случае их целевого использования на финансирование мероприятий инвестиционной программы по строительству, реконструкции и модернизации объектов централизованной системы водоотведения.

Данный подход отражен в Предписаниях ФАС России от 20.07.2021 NN СП/60451/21, СП/60455/21.

Кроме того, [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 21.01.2022 N 44 (вступившим в силу 05.02.2022) введен [пункт 26\(1\)](#) Правил регулирования N 406, определяющий порядок учета доходов от взимания платы за нарушения нормативов состава сточных вод, а также связанные с негативным воздействием на работу центральной системы водоотведения.

14. Метод сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения

В соответствии с [пунктом 35](#) Методических указаний N 1746-э при установлении тарифов с применением метода сравнения аналогов величина необходимой валовой выручки регулируемой организации на очередной период регулирования определяется исходя из экономически обоснованных затрат гарантирующей организации в централизованных системах водоснабжения и (или) водоотведения и протяженности сети регулируемой организации и рассчитывается по [формулам \(2\) и \(2.1\)](#).

Согласно [пункту 53](#) Основ ценообразования N 406, если протяженность сетей водоснабжения (водоотведения), эксплуатируемых этой регулируемой организацией, не превышает 10 километров в централизованной системе водоснабжения (водоотведения), тариф на транспортирование водоснабжения (водоотведения) необходимо устанавливать с применением метода сравнения аналогов (исходя из эталонных показателей протяженности сетей гарантирующей организации).

ФАС России отмечает, что указанный критерий является единственным и расширительно толковать его не допускается.

Данная позиция закреплена в [приказе](#) ФАС России от 26.04.2021 N 400/21.

15. Применение механизма сглаживания необходимой валовой выручки в сфере водоснабжения и водоотведения

При установлении (корректировке) тарифов необходимая валовая выручка определяется на каждый год расчетного периода регулирования долгосрочного периода регулирования, в том числе с учетом применения механизма сглаживания.

Согласно [пункту 42](#) Методических указаний N 1746-э необходимая валовая выручка регулируемой организации на очередной год долгосрочного периода регулирования рассчитывается по [формулам 4, 5, 6](#) Методических указаний N 1746-э.

Вместе с тем [формулой \(6\) пункта 42](#) Методических указаний N 1746-э определено, что показатель НДС - норма доходности на капитал, инвестированный после начала долгосрочного периода регулирования.

Следовательно, норма доходности инвестированного капитала (НД) - долгосрочный параметр регулирования, применяемый исключительно при методе доходности инвестированного капитала.

При возврате сглаживаемых средств прошлых периодов в рамках применения метода индексации показатель НДС = 0.

Таким образом, норма доходности инвестированного капитала используется и применяется в формуле только при расчете тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала и не может применяться органом регулирования в рамках метода индексации.

Данная позиция отображена в решении ФАС России от 24.05.2021 N СП/41631/21.

16. Необходимость учета влияния на операционные расходы изменений имущественного комплекса регулируемой организации в сфере водоснабжения и водоотведения

По результатам рассмотрения тарифных споров и разногласий ФАС России выявлено, что при проведении корректировок НВВ и долгосрочных тарифов у регулируемых организаций появляются новые объекты обслуживания, при этом органом регулирования не корректируется индекс изменения количества активов по фактическим данным (ИКА), в следствие чего происходит занижение численности и среднемесячной оплаты труда персонала, а также необходимых текущих расходов на вновь введенные объекты.

ФАС России указывает на необходимость корректировки индекса изменения количества активов по фактическим данным исходя из представленных ресурсоснабжающей организацией материалов тарифного дела.

Данная позиция закреплена в [решении](#) ФАС России от 21.07.2021 N СП/60538/21.

17. Учет расходов на компенсацию ущерба водным ресурсам

В составе НВВ учету подлежат расходы на выполнение работ по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов в целях компенсации ущерба, причиненного водным биоресурсам и среде их обитания.

В результате строительно-монтажных работ, необходимых для реализации услуги водоснабжения, таких как гидромеханизированная разработка грунта, монтажные работы, устройство ограждающих дамб и оградительных железобетонных сооружений, крепление дна и откосов входа в ковш каменной наброской, а также сокращение стока реки в результате безвозвратного водопотребления, наносится ущерб водным биологическим ресурсам и среде их обитания.

Поскольку такой ущерб наносится в результате регулируемого вида деятельности и неразрывно связан с технологическим процессом водоснабжения, такие расходы подлежат учету в составе неподконтрольных расходов.

Кроме того, следует учитывать расходы на компенсацию ущерба водным ресурсам, понесенные в целях исполнения предписаний природоохранных органов и решений суда.

Данный подход отражен в [решении](#) ФАС России от 31.05.2021 N СП/43958/21.

18. Проблемы незаключения гарантирующей организацией договора с транзитной организацией

В рамках мониторинга цен (тарифов) в сфере водоотведения, а также по результатам рассмотрения обращений организаций, ФАС России выявлены случаи, возникающие при регулировании тарифов на транспортировку воды и транспортировку сточных вод, когда гарантирующая организация не заключает договор с транзитной организацией и абонентами, присоединенными к сетям таких организаций.

В соответствии с [пунктом 5 статьи 7](#) Федерального закона N 416-ФЗ абоненты, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоотведения, заключают с гарантирующими организациями договоры водоотведения. Абоненты, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоснабжения и не подключены (технологически не присоединены) к централизованной системе водоотведения, заключают договор водоотведения с гарантирующей организацией либо договор с организацией, осуществляющей вывоз жидких бытовых отходов и имеющей договор водоотведения с гарантирующей организацией.

Согласно [пунктам 4 и 5 статьи 12](#) Федерального закона N 416-ФЗ гарантирующая организация обязана обеспечить холодное водоснабжение и (или) водоотведение в случае, если объекты капитального строительства абонентов присоединены в установленном порядке к централизованной системе холодного водоснабжения и (или) водоотведения в пределах зоны деятельности такой гарантирующей организации. Гарантирующая организация заключает с организациями, осуществляющими эксплуатацию объектов централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения, договоры, необходимые для обеспечения надежного и бесперебойного холодного водоснабжения и (или) водоотведения в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Организации, эксплуатирующие отдельные объекты централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения, обязаны заключить с гарантирующей организацией, определенной в отношении такой централизованной системы холодного водоснабжения и (или)

водоотведения, договор по водоподготовке, по очистке сточных вод, а также иные договоры, необходимые для обеспечения холодного водоснабжения и (или) водоотведения. Транзитные организации, эксплуатирующие отдельные объекты централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения, обязаны заключить с гарантирующей организацией, определенной в отношении такой централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения, договор по транспортировке воды и (или) договор по транспортировке сточных вод. Гарантирующая организация обязана оплачивать предусмотренные указанными договорами услуги по тарифам в сфере холодного водоснабжения и водоотведения.

Таким образом, в силу требований Федерального [закона](#) N 416-ФЗ гарантирующая организация обязана заключить договор с транзитной организацией и абонентами, присоединенными к сетям таких организаций.

Данная позиция отражена в [приказе](#) ФАС России от 26.04.2021 N 400/21.

19. Проблемы ценообразования в сфере ТКО при формировании транспортных расходов

В течение 2021 года в ФАС России от правоохранительных органов поступала информация о стоимости цены субподрядных организаций ниже стоимости, учтенной в составе тарифа регионального оператора. В указанных случаях ФАС России принимались решения о снижении стоимости до экономически обоснованной.

Таким образом, при наличии информации, в том числе со стороны правоохранительных органов о стоимости расходов на транспортирование ТКО у субподрядных организаций на более низком уровне, в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий указанные расходы снижаются до экономически обоснованных.

Данный подход отражен в предписании ФАС России от 01.06.2021 N СП/44640/21.

20. Нарушения законодательства при формировании расходов на захоронение твердых коммунальных отходов (ТКО)

В соответствии со [статьей 9](#) Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Федеральный закон N 89-ФЗ) деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности подлежит лицензированию.

[Пунктами 6 и 7 статьи 12](#) Федерального закона N 89-ФЗ закреплено, что объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов.

В соответствии с [пунктами 1 и 2 статьи 13.3](#) Федерального закона N 89-ФЗ в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов утверждаются территориальные схемы обращения с отходами и федеральная схема обращения с твердыми коммунальными отходами.

Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается

уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования.

Пунктом 2.1 статьи 29.1 Федерального закона N 89-ФЗ определено, что до 1 января 2023 года запрет, установленный пунктом 7 статьи 12 Федерального закона N 89-ФЗ, также не распространяется на объекты, указанные в пункте 8 указанной статьи.

Пунктом 8 статьи 29.1 Федерального закона N 89-ФЗ установлено, что до 1 января 2023 года объекты размещения твердых коммунальных отходов, введенные в эксплуатацию до 1 января 2019 года и не имеющие документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, могут быть использованы для размещения твердых коммунальных отходов. Указанные объекты при наличии заключения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, о возможности использования указанных объектов для размещения твердых коммунальных отходов по решению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут быть включены в перечень объектов размещения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации (далее - перечень). Порядок формирования и изменения перечня и порядок подготовки заключения, предусмотренного данным пунктом, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. Данные о месте нахождения объектов размещения твердых коммунальных отходов, включенных в перечень, вносятся в территориальную схему обращения с отходами соответствующего субъекта Российской Федерации. Объекты, указанные в данном пункте, подлежат исключению из территориальной схемы обращения с отходами не позднее 1 января 2023 года и подлежат обустройству и рекультивации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, тарифы на захоронение твердых коммунальных отходов для операторов по захоронению твердых коммунальных отходов, не имеющих соответствующую лицензию, а также чьи полигоны (свалки) не предусмотрены территориальной схемой, не включены в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) и не имеют положительного заключения Минприроды России о возможности размещения твердых коммунальных отходов, не устанавливаются.

Данная позиция закреплена в Предписании ФАС России от 24.12.2020 N СП/113582/20.

21. Нарушения при учете расходов на инвестиции, инвестиционные программы в сфере обращения с ТКО

По результатам проведения проверочных мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами ФАС России выявлены следующие нарушения, допущенные органами регулирования при учете расходов на инвестиции, инвестиционные программы:

- отсутствует 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 комплекс состоит из множества технологических объектов, в том числе: полигона, мусороперегрузочных станций, сортировочных комплексов, переработочных комплексов и так далее;

- 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.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 24.13](#) Федерального закона N 89-ФЗ строительство, реконструкция объектов накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов осуществляются в соответствии с инвестиционными программами. Инвестиционная программа разрабатывается на основании территориальной схемы в области обращения с отходами.

Согласно пункту 3 Правил разработки, утверждения и корректировки [инвестиционных и производственных](#) программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 N 424, в инвестиционную программу подлежат включению мероприятия по строительству, реконструкции объектов, реализуемые регулируемой организацией или нерегулируемой организацией, предусмотренные территориальной схемой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее - территориальная схема обращения с отходами), соглашением между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее - соглашение с органом государственной власти субъекта Российской Федерации), концессионными соглашениями, инвестиционными договорами и (или) государственными контрактами (далее - мероприятия инвестиционной программы).

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 государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, инвестиционным договором, не допускается.

Таким образом, ФАС России указывает 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 о недопустимости включения расходов, реализуемых в рамках концессионных соглашений в отсутствие, утвержденной в установленном законодательством Российской Федерации порядке, инвестиционной программы.

Указанные нарушения и подход ФАС России по указанной проблематике отражены в предписаниях ФАС России от 06.05.2019 N СП/37430/19 и от 29.09.2021 N СП/82487/21.

Кроме того, позиция ФАС России, закрепленная в предписании от 06.05.2019 N СП/37430/19, поддержана решением Арбитражного суда города Москвы от 21 ноября 2019 года, [постановлением](#) Девятого арбитражного апелляционного суда от 11 августа 2020 года и [постановлением](#) арбитражного суда кассационной инстанции от 01 декабря 2020 года по делу А40-133155/2019.

22. Отдельный тариф на обезвреживание ТКО

[Пунктом 18](#) Единых требований к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 N 1657, определено, что объекты обезвреживания отходов, на которых обезвреживание осуществляется путем компостирования, предназначены для обезвреживания твердых коммунальных отходов, подлежащих последующему захоронению.

Согласно [пункту 6](#) Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 N 484 (далее - Основы ценообразования N 484), регулированию подлежат следующие виды тарифов:

а) единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами;

б) тариф на обработку твердых коммунальных отходов;

в) тариф на обезвреживание твердых коммунальных отходов;

г) тариф на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе на объектах размещения твердых коммунальных отходов, включенных в соответствии с [пунктом 8 статьи 29.1](#) Федерального закона "Об отходах производства и потребления" в перечень объектов размещения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации.

Следовательно, в случае если регулируемой организацией осуществляется деятельность по изготовлению компоста из ТКО и использованию его в качестве изолирующего материала (материала для пересыпки полигона), то указанная деятельность является регулируемой.

Таким образом, для такой организации устанавливается отдельный тариф на обезвреживание ТКО.

Данная позиция закреплена в [предписании](#) ФАС России от 29.09.2021 N СП/82487/21.

23. Определение расходов по статье "Арендная плата"

При определении расходов по статье затрат "Арендная плата" правоустанавливающие документы, подтверждающие право собственности, иное законное право в отношении недвижимых объектов, используемых для осуществления регулируемой деятельности, должны соответствовать требованиям, установленным законодательством.

Расходы на аренду недвижимого имущества по договорам, заключенным на срок более года, могут быть учтены только в случае регистрации таких договоров в установленном порядке.

Общий принцип расчета расходов на аренду состоит в том, что экономически обоснованный уровень арендной платы или лизингового платежа определяется исходя из принципа возмещения арендодателю или лизингодателю амортизации, налогов на имущество и землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду или лизинг.

При этом в электроэнергетике [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 N 1892 в [пункт 28](#) Основ ценообразования N 1178 внесены изменения, согласно которым расходы на аренду помещений, аренду транспорта и аренду земельных участков определяются регулирующим органом в соответствии с [пунктом 29](#) Основ ценообразования N 1178, а расходы на аренду объектов электроэнергетики, иных объектов производственного назначения, в том числе машин и механизмов, которые участвуют в процессе снабжения электрической энергией потребителей, - исходя из величины амортизации, налога на имущество и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду.

Вместе с тем амортизация, включаемая в состав затрат на арендную плату, рассчитывается в соответствии с положениями Основ ценообразования в соответствующей сфере регулирования и принятыми в соответствии с этими Основами Методическими указаниями, предусматривающими правила расчета затрат по статье "Амортизация".

Данный подход отражен в решениях ФАС России от 14.04.2021 N СП/29572/21, от 23.07.2021 N СП/61880/21.

24. Расходы на амортизацию

Расходы на амортизацию рассчитываются в соответствии с бухгалтерским учетом (амортизация на плановый ввод основных средств включению не подлежит).

При расчете экономически обоснованного размера амортизации на плановый период регулирования срок полезного использования активов и отнесение этих активов к соответствующей амортизационной группе определяется регулирующими органами в соответствии с максимальными сроками полезного использования, установленными [Классификацией](#) основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 г. N 1 "О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы".

Расходы на амортизацию основных средств, приобретенных (созданных) за счет целевых бюджетных средств, не подлежат включению в регулируемые тарифы в связи с тем, что регулируемая организация не осуществила затраты по приобретению (созданию) таких объектов (получила на безвозмездной основе).

Данный подход отражен в решении ФАС России от 01.12.2020 N СП/105281/20, от 21.07.2021 N СП/60655/21.

Кроме того, постановлениями Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 N 2602 (вступившего в силу 14.01.2022) и от 25.01.2022 N 44 (вступившего в силу 05.02.2022) внесены изменения в [пункт 43](#) Основ ценообразования N 1075 и в [пункт 43](#) Основ ценообразования N 406

соответственно в части учета расходов на амортизацию основных средств и нематериальных активов при расчете тарифов.

Председатель
Президиума ФАС России,
Руководитель ФАС России
М.А.ШАСКОЛЬСКИЙ
