№ 22858-СШ/Д26и от 14.08.2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, рассмотрело проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения ФАС России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период
с 28 марта 2018 года по 24 апреля 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта повторно размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru
(ID проекта: 02/04/03-18/00079443).

В сводке предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта, представленной разработчиком, рассмотрены все поступившие замечания и предложения, однако представленные пояснения и комментарии о причинах учета (отклонения) указанных замечаний и предложений не в полной мере отвечают на поступившие позиции. В этой связи представляется необходимым детально проработать представленные замечания и предложения. Кроме того, дополнительно направляем разработчику позиции, поступившие в рамках проведения дополнительных публичных консультаций, проведенных Минэкономразвития России, которые рекомендуем разработчику рассмотреть при доработке проекта акта.

По информации, представленной разработчиком в пункте 1.4 сводного отчета, проект акта является единым системообразующим нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России в период
с 18 июля по 27 июля 2018 года проведены дополнительные публичные консультации
с представителями предпринимательского сообщества, по результатам которых
в отношении проекта акта получены замечания и предложения Российского союза промышленников и предпринимателей, Деловой России, Ассоциации «Совет производителей энергии», ФБУ «Азово-Донской бассейн внутренних водных путей», ФГБУ «АМП Западной Арктики», ФГБУ «АМП Сахалина, Курил и Камчатки»,
ООО «Международный аэропорт «Белгород», АО «Международный аэропорт «Иркутск», АО «Международный аэропорт «Краснодар», АО «Международный аэропорт «Сочи»,
АО «Международный аэропорт «Уфа», ФКП «Аэропорты Камчатки», ФКП «Аэропорты Севера», ФКП «Аэропорты Дальнего Востока», ОАО «Аэропорт Анапа»,
ФБУ «Администрация «Беломорканал», АО «Международный аэропорт «Внуково»,
ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», АО «Мосводоканал», ФБУ «Администрация Волжского бассейна», ООО «Газпром трансгаз», ПАО «РусГидро», АО «Зарубежнефть», АО «Красноярский речной порт», АО «ЛИИ им. М.М. Громова», ПАО «Лукойл»,
ПАО «МТС», АО «Надымское авиапредприятие», НП «Национальное объединение лоцманских организаций», ОАО «Омский аэропорт», Ассоциации «Некоммерческое партнерство Территориальных сетевых организаций», МУП «Водопроводно-канализационное хозяйств г. Екатеринбурга», АО «Лесосибирский порт»,
ПАО ВымпелКом, ПАО «Интер РАО», ОООР «Российская палата судоходства»,
ООО «Международный Аэропорт Симферополь», ФГУП «Росморпорт»,
ПАО «Ростелеком», ПАО НК «РуссНефть», ООО «Сибур», СРО Союз операторов железнодорожного транспорта, ОАО «Аэропорт Сургут», ПАО «НОВАТЭК»,
ПАО «Татнефть», ПАО «Транснефть», ПАО «Новатэк», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «ТГК № 14», ПАО «Россети», ОАО «АСВТ», а также отдельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[1]](#footnote-1), частично учтенные в настоящем заключении.

Отдельно следует отметить, что разработчиком после доработки проекта акта
по результатам общественного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» была размещена доработанная редакция проекта акта, значительно отличающаяся
от проекта акта, направленного для подготовки настоящего заключения. Вместе с тем
при проведении дополнительных публичных консультаций поступили позиции субъектов предпринимательской и иной деятельности в отношении редакции, размещенной
на портале. Таким образом, Минэкономразвития России направляет указанные замечания
в целях их дополнительной проработки.

В соответствии с информацией, указанной в пункте 1.4 сводного отчета, основанием для разработки проекта акта является Указ Президента Российской Федерации
от 21 декабря 2018 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики
по развитию конкуренции» (далее – Указ).

В соответствии с информацией, представленной разработчиком в пункте 1.7 сводного отчета, проект акта разработан в целях совершенствования системы государственного регулирования цен (тарифов) и определяет правовые, экономические
и организационные основы государственного регулирования цен (тарифов), а также определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере государственного регулирования цен (тарифов), определяет основные права и обязанности потребителей регулируемых услуг и регулируемых субъектов.

По итогам анализа положений проекта акта, сводного отчета, результатов публичных консультаций по проекту акта к предлагаемому регулированию Минэкономразвития России выработаны следующие замечания и предложения.

1. Исходя из заявленных в статье 1 проекта акта предмета и его целей проектом акта устанавливаются правовые, экономические и организационные основы государственного регулирования цен (тарифов), а также определяются полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере государственного регулирования цен (тарифов) и основные права и обязанности потребителей регулируемых услуг и регулируемых субъектов.

Вместе с тем проект акта содержит положения (статьи 8, 9, 22-30, 34-37, 46-47), затрагивающие иные сферы регулирования, в том числе функционирование некоммерческих организаций, инвестиционную политику и инвестиционную деятельность организаций, вопросы учета доходов и расходов, определения прибыли организаций
и иные вопросы, которые не являются предметом предлагаемого регулирования.

Так, проектом акта предусмотрены положения, регулирующие полномочия органов тарифного регулирования по вопросам согласования, регулирования и контроля
за инвестиционной деятельностью регулируемых субъектов (статьи 34 – 37 проекта акта). При этом значительную часть регулируемых субъектов составляют юридические лица,
в отношении которых уже действуют самостоятельные нормативные акты в сфере инвестиционной деятельности.

В частности, Минэкономразвития России разработаны методические рекомендации по подготовке долгосрочных программ развития стратегических открытых акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий в целях совершенствования системы управления государственным имуществом, повышения эффективности деятельности организаций, включенных в специальные перечни, утвержденные распоряжениями Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 1060-р и от 23 января 2003 г. № 91-р, а также открытых акционерных обществ, доля Российской Федерации в уставных капиталах которых в совокупности превышает 50%, путем разработки долгосрочных программ развития указанных организаций.

В этой связи введение дополнительных процедур согласования инвестиционной деятельности (с учетом того, что по своему экономическому содержанию инвестиционная деятельность является прежде всего правом реализации предпринимательской инициативы) является избыточным.

В связи с вышеуказанным, по мнению Минэкономразвития России, из проекта акта необходимо исключить положения, не относящиеся к предмету регулирования.

2. Проект акта не включает все принципы государственного регулирования цен (тарифов). Рекомендации Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 октября 2014 г. № 10 по определению единой методологии тарифообразования в сферах естественных монополий включают следующие принципы:

* ведение раздельного учета регулируемыми субъектами доходов и расходов
по регулируемым видам деятельности;
* возмещение экономически обоснованных расходов регулируемых субъектов, связанных с производством товаров (оказанием услуг), цены (тарифы) на которые подлежат государственному регулированию, включая налоги и иные обязательные платежи в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также образование чистой прибыли, достаточной для обеспечения развития производства регулируемых субъектов и обеспечения нормальной хозяйственной деятельности[[2]](#footnote-2);
* обеспечение регулируемым субъектам получения средств выручки
по регулируемым видам деятельности в размере, достаточном для обеспечения ими производственного развития, а также надёжности и безопасности эксплуатации объектов основных средств;
* получение регулируемыми субъектами экономически обоснованной прибыли.

Кроме того, Указом указанные принципы также определены в качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 1 проект акта определяет правовые, экономические и организационные основы государственного регулирования цен (тарифов), а также определяет в том числе обязанности потребителей регулируемых услуг и регулируемых субъектов. Однако проект акта таких обязанностей не предусматривает.

Таким образом, считаем необходимым проработать вопрос включения в проект акта положений, направленных в том числе на учет интересов всех субъектов регулирования проекта акта.

3. Проект акта содержит нормы, противоречащие действующему законодательству.

Так, основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения проверок, определенные частью 3 статьи 50 проекта акта, не соответствуют основаниям, установленным в части 8 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ
«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон № 294-ФЗ).

Часть 8 статьи 9 Закона № 294-ФЗ в качестве условия для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок устанавливает истечение трехлетнего срока со дня наступления одного из событий, определенных в указанной статье. Проектом акта указанный срок необоснованно сокращен до 1 года. Кроме того, часть 3 статьи 50 проекта акта не предусматривает одно из трех оснований для включения плановой проверки в ежегодный план, установленное пунктом 3 части 8 статьи 9 Закона
№ 294-ФЗ.

Таким образом, в связи с переходом на длительный период регулирования
и внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности считаем увеличение частоты проверок избыточным.

В связи с вышеуказанным представляется необходимым синхронизировать положения проекта акта и положения Закона № 294-ФЗ.

4. Статьей 4 проекта акта устанавливаются сферы регулируемой деятельности. Статьей 5 проекта акта определен перечень регулируемых цен (тарифов). При этом действующие формулировки положений проекта акта не определяют, что подлежит государственному тарифному регулированию: сфера деятельности или перечень работ/ услуг.

Вместе с тем в настоящее время перечень продукции, товаров и услуг, цены
на которые устанавливаются государством, определен приложениями к постановлению Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах
по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – Постановление
№ 239), а также иными нормативными правовыми актами[[3]](#footnote-3). При этом частью 2 статьи 4 проекта акта предусмотрено, что регулирование только иных сфер регулируемой деятельности, не поименованных в проекте акта, осуществляется на основании федеральных законов.

Таким образом, указанная формулировка подразумевает осуществление государственного регулирования всех сфер, поименованных в проекте акта, только
на основании проектируемых норм. При этом проектом акта не учтены отраслевые особенности государственного регулирования цен (тарифов), которые определены
(или могут быть определены) в иных действующих отраслевых федеральных законах,
а также перечень видов деятельности, в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов)[[4]](#footnote-4).

В то же время в отдельных сферах в отсутствии законодательно закрепленного регулирования государственное регулирование осуществляется, например, на основании постановлений Правительства, например, на основании Постановления № 239 (государственное регулирование тарифов на топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые гражданам и иные), а порядок государственного регулирования определен нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, перечень регулируемых цен (услуг), предлагаемый проектом акта, расширяет действующий перечень товаров, работ, услуг, цены на которые регулируются. Однако разработчиком не приведено обоснование расширения круга субъектов регулирования.

Таким образом, считаем необходимым детально проработать статьи 4 и 5 проекта акта с целью приведения их в соответствие с действующим законодательством, в первую очередь с целью определения конкретного круга субъектов государственного регулирования.

5. Пунктом 4 части 1 статьи 3 проекта акта определено понятие термина «регулируемый субъект». При этом в соответствии со статьей 10 критерии отнесения
к хозяйствующим субъектам будут установлены Правительством Российской Федерации. Следует отметить, что в отсутствие указанных критериев определить круг участников правоотношений, специфику данных правоотношений в зависимости от сферы регулирования не представляется возможным.

Таким образом, Минэкономразвития России считает необходимым определить критерии отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам государственного регулирования непосредственно в проекте акта.

6. Проектом акта не предусматривается возможность применения инвестиционных надбавок к тарифу (инвестиционная часть тарифа), например, на условиях согласования регулируемого субъекта и потребителя либо регулятора в инвестиционных целях (строительства новой или расширения существующей инфраструктуры, используемой
в дальнейшем для обеспечения доступности и повышения качества оказываемых услуг). При этом в соответствии со статьей 1 проекта акта одной из целей проекта акта является создание инвестиционной привлекательности отрасли для обеспечения устойчивого функционирования и развития инфраструктуры.

Установление надбавок соглашением с заинтересованными потребителями
с последующим информированием регулятора о состоявшемся соглашении как форма государственного регулирования цен (тарифов) сложилась, например,
в нефтетранспортной отрасли[[5]](#footnote-5). Институт надбавок (дополнительных ставок к действующим тарифам) используется в целях финансирования объектов капитального строительства, инфраструктуры.

Однако Указом в качестве основной из целей государственного политики по развитию конкуренции названо государственное регулирование цен (тарифов), основанное на окупаемости организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности,
при снижении издержек и повышении их эффективности, обеспечивающее интересы потребителей в долгосрочной перспективе.

Учитывая вышеизложенное, считаем необходимым предусмотреть в проекте акта положения, определяющие механизм формирования инвестиционной части устанавливаемой государством регулируемой цены (тарифа).

7. Проектом акта не предусмотрен порядок введения и отмены государственного регулирования цен (тарифов) на отдельные виды товаров, работ, услуг. Вместе с тем
в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Национального плана развития конкуренции
в Российской Федерации на 2018-2020 годы, утвержденного Указом, предусмотрена поэтапная отмена государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах деятельности на основе анализа последствий прекращения указанного регулирования
в отношении отдельных субъектов естественных монополий.

Учитывая, что проект акта определяет правовые основы государственного регулирования цен (тарифов), считаем необходимым вышеуказанную задачу определить
в качестве принципа государственного регулирования цен (тарифов), устанавливаемых
в статье 6 проекта акта с дальнейшей детализацией мер, направленных на соблюдение указанного принципа, в проекте акта.

8. В соответствии со статьей 64 проекта акта вступление проекта акта в силу предполагается с 1 июля 2020 года. Вместе с тем, принимая во внимание тот факт, что
в сфере электроэнергетики в отношении большинства сетевых компаний только начался новый долгосрочный период регулирования, а для отдельных организаций, например, региональных операторов по обращению с отходами, он начинается с 1 января 2019 года, представляется целесообразным сформировать переходные положения, исходя из которых нормы проекта акта будут применяться только при регулировании цен (тарифов)
на следующий долгосрочный период.

Такой подход, по мнению Минэкономразвития России и участников публичных консультаций, позволит обеспечить стабильность долгосрочного регулирования.

9. Проектом акта устанавливаются положения, регламентирующие создание
и использование информационной системы «ЕИАС», которая является федеральной государственной информационной системой, предназначенной для обеспечения доступа
к информации.

При этом вопрос пользовательского режима работы в ЕИАС проектом актом определяется не для всех субъектов правоотношений и не всех этапах использования указанной информационной системы.

Так, частью 5 статьи 44 проекта акта в отношение регулирующих органов субъектов Российской Федерации предусматривается безвозмездное получение только услуги
по подключению к региональному модулю. В то же время создание, эксплуатация, модернизация, техническая поддержка региональных модулей ЕИАС, которые должны быть частью системы, потребует значительных средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Отмечаем, что в 2015 году функционирование регионального модуля системы «ЕИАС» переведено на платную основу (порядка 5 млн. рублей в год в зависимости
от комплектации)[[6]](#footnote-6). Указанное обстоятельство в связи с дефицитом средств региональных бюджетов привело к необходимости отказаться от использования указанной системы рядом регионов.

Дополнительно отмечаем, что разработчиком не произведена оценка дополнительных затрат бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
для реализации указанных выше положений проектов акта.

10. Проектом акта предусматривается, что внесение данных должно осуществляться посредством информационной системы «ЕАИС». При этом возможность представления сведений в бумажном виде предусматривается только в случае предоставления обоснования невозможности использования такой информационной системы.

Указанное потребует обработки сведений, полученных в бумажном виде, в целях включения их в ЕИАС. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть обязанность регулирующего органа по внесению такой информации в информационную систему.

Проектом акта также не предусмотрены положения, устанавливающие основания для признания обоснований о невозможности использования информационной системы.

Таким образом, Минэкономразвития России считает целесообразным детально проработать положения проекта акта, регулирующие вопросы функционирования ЕИАС, либо включить в проект акта отсылочные нормы, предусматривающие наделение Правительства Российской Федерации или уполномоченного органа полномочиями
по регламентации вопросов создания и использования ЕИАС.

11. Частью 2 статьи 31 законопроекта определены полномочия федерального органа в области государственного регулирования цен (тарифов), то есть ФАС России. В то же время государственное регулирование цен (тарифов) в различных отраслях экономики осуществляют и иные государственные органы. Так, например, государственное регулирование цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика осуществляет Россвязь.

Таким образом, определение ФАС России в качестве единого органа государственного регулирования цен (тарифов), учитывая, что проектом акта определяется 17 сфер деятельности, подлежащих государственному регулированию, требует в первую очередь оценки ресурсов (трудовых, административных, материальных), необходимых
для монополизации государственных полномочий во всех регулируемых отраслях,
во-вторых – оценки эффективности единоначалия государственной компетенции
в одном государственном органе с точки зрения соблюдения конфликта интересов хозяйствующих субъектов, функционирующих в регулируемых отраслях.

12. Отдельные ключевые понятия, используемые в проекте акта, определены нечетко или противоречат друг другу.

12.1. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 проекта акта регулируемый субъект – хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров (работ, услуг), цены (тарифы) на которые регулируются государством. При этом в соответствии
со статьей 10 критерии отнесения к хозяйствующим субъектам будут установлены Правительством Российской Федерации.

Кроме того, проект акта содержит схожий неопределенный термин «регулируемая организация»[[7]](#footnote-7).

Таким образом, при описании термина «регулируемый субъект» используется только критерий отнесения деятельности по производству (реализации) продукции (работ, услуг) к регулируемым. Однако статьей 10 подразумевается использование большего числа критериев.

12.2. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 3 проекта акта необходимая валовая выручка – экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимых регулируемому субъекту для осуществления регулируемой деятельности в течение расчетного периода регулирования. При этом частью 1 статьи 21 определена иная формулировка: «необходимая валовая выручка регулируемого субъекта в целях настоящего Федерального закона включает в себя экономически обоснованные расходы (затраты) и прибыль регулируемых субъектов для осуществления регулируемых видов деятельности».

 12.3. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 3 проекта акта государственное регулирование цен (тарифов) – совокупность мер, принимаемых государством в процессе участия в системе товарно-денежных отношений, направленных на осуществление регулирования цен в сферах, подлежащих государственному регулированию, и контроля
за ними, то есть предлагаемая формулировка предполагает активное участие государства
в хозяйственной деятельности субъектов регулирования.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В этой связи предлагаемая формулировка пункта 1 части 1 статьи 3 проекта акта
не подразумевает, что органы местного самоуправления являются элементом системы государственного регулирования цен (тарифов). При этом в соответствии с частью 1
статьи 1 проектом акта определяются полномочия органов местного самоуправления.
При этом отмечаем, что глава III не определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

12.4. В части 1 статьи 19 проекта акта определено, что методические рекомендации, устанавливающие порядок определения долгосрочных параметров регулирования цен (тарифов), утверждаются федеральным регулирующим органом. Обращаем внимание,
что проектом акта не раскрывается значение термина «федеральный регулирующий орган». В этой связи рекомендуем либо дать определение указанному термину, либо включить в редакцию проекта акта полное наименование соответствующего федерального государственного органа.

Аналогичный комментарий относится к термину «федеральный орган регулирования», упоминаемому в части 5 статьи 19 проекта акта.

 12.5. Пунктом 1 части 15 статьи 17 в качестве одно из методов регулирования определен метод доходности инвестиционного капитала. При этом в пункте 7 статьи 16, пункте 1 статьи 17 используется иные, имеющие другой правовой смысл термины: «метод обеспечения доходности инвестированного капитала» и «метод доходности инвестированного капитала».

 12.6. Статьей 5 проекта акта закреплен термин «предельный уровень цен
(тарифов)», однако его содержание проектом акта не раскрыто.

Указанный термин используется, например, при определении цен (тарифов)
на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефтепродуктов
по магистральным трубопроводам, на электрическую энергию (мощность), на тепловую энергию (мощность). Однако в целях единообразного понимания экономической природы и юридических последствий введения предельного уровня цен (тарифов) считаем целесообразным однозначно определить указанное понятие, условия и основания введения предельного уровня цен (тарифов) и механизм определения параметров предельного уровня.

13. Статьей 33 проекта акта предусматривается процедура назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации
в области государственного регулирования цен (тарифов), в том числе квалификационные требования (проверка на знания). Вместе с тем квалификационные требования к кандидату на замещение вакантных должностей установлены статьей 12 Федерального закона
от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ). Так, в соответствии с частью 7 статьи 12 Закона
№ 79-ФЗ квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом. При этом в соответствии с частью 1 статьи 47 Закона № 79-ФЗ должностной регламент утверждается представителем нанимателя.

Кроме того, статья 33 проекта акта предусматривает механизм согласования ФАС России назначения на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской
Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов). При этом обоснование необходимости введения такого механизма согласования не представлено,
не определены сроки проведения согласительных процедур, механизмы разрешения споров между органами ФАС России и субъектом Российской Федерации.

14. Проект акта определяет особые права и обязанности потребителей товаров (работ, услуг), производимых (реализуемых) «регулируемыми субъектами». При этом вопросы о защите прав потребителей в настоящее время урегулированы[[8]](#footnote-8). например, положениями Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей). Права потребителей, предусмотренные статьями 7-9 проекта акта, существенно ограничены в сравнении
с правами, предусмотренными Законом о защите прав потребителей[[9]](#footnote-9), или дублируют положения, уже установленные действующим законодательством.

15. Проектом акта вводится общественный контроль посредством участия
в вопросах государственного регулирования цен (тарифов) советов потребителей. Обращаем внимание, что формы некоммерческих организаций раскрываются главой II Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО). При этом институт совета потребителей действующим законодательством не предусмотрен. При этом в соответствии с частью 1 статьи 11
Закона об НКО юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющиеся некоммерческими организациями, которые основываются на членстве.

Таким образом, совет потребителей как форма объединения не может являться объединением в целях представления и защиты интересов без внесения соответствующих изменений в Закон об НКО.

Кроме того, учреждение института совета потребителей не исключает возможности участия любых легитимных объединений иных форм, что подтверждает отсутствие необходимости включения статей 9-11 в проект акта.

16. Полномочия советов потребителей представляются чрезвычайно широкими, однако модель регулирования их деятельности имеет очевидные пробелы. В частности,
не определен порядок их формирования, лица и категории потребителей, допускаемые
к участию в их деятельности, что влечет коррупционные риски при реализации полномочий указанными советами (например, при участии в процессе утверждения инвестиционных программ регулируемых субъектов).

Статьей 9 предусмотрено право советов потребителей вносить в регулирующие органы и организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг). Представляется, что такое полномочие советов потребителей повлечет дополнительные риски необоснованного административного давления
со стороны контрольных и надзорных органов, а также риск появления нерыночных механизмов по решению бизнес-задач, направленных на продвижение интересов отдельных субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Кроме того, проектом акта фактически ограничивается применение иных, кроме обращения в суд, мер защиты прав потребителей[[10]](#footnote-10).

 17. Отдельные положения проекта акта дублируют действующие нормы. Так, содержание части 3 статьи 2 проекта акта полностью дублирует содержание абзаца 2 части 2 статьи 7 Гражданского кодекса Российской Федерации, содержание части 1 статьи 4 проекта акта дублирует абзац 2 части 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, положения главы VI проекта акта дублируют положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля», Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ
«О водоснабжении и водоотведении» в части регуляторного контракта; положения, представленные Налоговым кодексом Российской Федерации; нормы, предусмотренные отдельными положениями по бухгалтерскому учету, которые являются федеральными стандартами.

На основании указанного замечания считаем необходимым проработать вопрос устранения дублирования положений действующего законодательства.

18. Частью 4 статьи 17 проекта акта предусмотрено обязательное согласование каждого решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации
в области государственного регулирования тарифов о выборе метода обеспечения доходности инвестиционного капитала в отношении регулируемого субъекта
с ФАС России.

Учитывая отсутствие регламентации порядка таких согласований (правовые основания для отказа в согласовании, процессуальные сроки, процедура согласования
и последствия несоблюдения установленного порядка), на практике возможен риск расширения дискреционных полномочий.

19. Пунктом 9 части 4 статьи 19 проекта акта установлено, что величина операционных расходов включает определяемые в соответствии с методическими указаниями другие расходы. При этом из текста не ясно, в каком порядке и каким уполномоченным органом такие методические указания должны быть установлены.

Таким образом, требования к знаниям и умениям должны устанавливаться
не проектом акта, а должностным регламентом.

20. В соответствии с пунктом 20 части 1 статьи 3 проекта акта уровень надежности
и качества реализуемых товаров (работ, услуг) – совокупность показателей, отражающих качественные характеристики реализуемых товаров (работ, услуг). Таким образом, термин предполагает разграничение надежности и качества реализуемого товара. Однако
в определении термина упоминаются только качественные характеристики. При этом проектом акта не определено, какие критерии могут быть использованы
для идентификации качественных и надежных товаров, работ, услуг.

21. В соответствии с частью 12 статьи 42 проекта акта регулирующий орган информирует о принятом решении коллегиальный орган регулирующего органав течение 14 дней. В то же время согласно части 13 статьи 42 проекта акта орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации доводит сведения о принятом решении в течение
7 дней. При этом процедура информирования идентична. В этой связи считаем целесообразным включить в проект акта положения, регламентирующие сроки информирования о принятом решении. Дополнительно отмечаем, что проектом акта
не уточнено, в каких днях измеряются такие сроки: рабочие или календарные.

22. Статьей 26 проекта акта вводятся новые ограничения по расходованию амортизации основных средств регулируемых субъектов в части расходования амортизационных отчислений исключительно на капитальные вложения, в том числе
на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение. При этом действующее законодательство не предусматривает подобных ограничений по использованию амортизации.

Предлагаемое регулирование способно привести к дестимулированию реализации программ энергосбережения и энергетической эффективности. Обращаем внимание,
что без представления обоснования необходимости введения указанного ограничения предлагаемый подход не может быть поддержан.

 23. Частью 5 статьи 15 проекта акта предусматривается, что расчет цен (тарифов) допускается с использованием нескольких методов регулирования для установления «наиболее оптимального уровня цены (тарифа)». Оптимальный уровень является оценочным критерием, в проекте акта не конкретизированы критерии его оптимальности, что может способствовать возникновению коррупциогенных рисков.

24. Проект акта не предоставляет право регулируемому субъекту оспорить установленный ему тариф, а также право на пересмотр цены (тарифа) в связи
со значительным увеличением фактических расходов в период действия тарифа.

При этом предусмотренная проектом акта процедура рассмотрения дел о нарушении законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) отводит сторонам споров недостаточно времени для подготовки отзывов, привлечения
по инициативе сторон экспертов (5 дней до даты заседания комиссии).

Указанное требует соответствующей доработки проекта акта.

25. Проект акта не предусматривает возможность установления цен (тарифов)
в стоимостном выражении. При этом практика установления цен (тарифов) показывает, что иные формы, такие как методика или порядок их определения, широко распространены. Указанный подход применен, например, в пункте 1 статьи 23 Федерального закона «Об электроэнергетике», пункте 4 статьи 10 Федерального закона
«О теплоснабжении».

Указанное требует соответствующей доработки проекта акта.

26. Следует отметить, что в настоящее время разработан учитывающий отраслевую специфику проект федерального закона, предусматривающий внедрение регуляторных контрактов в сфере электроэнергетики.

Таким образом, представляется целесообразным в проекте акта зафиксировать правовой статус «регуляторного контракта», требования к порядку его заключения,
а также гарантии неизменности его условий в случае внесения изменений
в нормативные акты либо принятия индивидуальных властных решений. При этом определение требований к конкретным условиям регуляторных контрактов целесообразно регламентировать отраслевым законодательством.

В этой связи считаем необходимым исключить часть 4 статьи 14 проекта акта.

 27. Проектом акта не предусмотрен институт предельного индекса роста цен (тарифов), характерный для ряда отраслей:

 пункт 6.1. статьи 23.1. Федерального закона «Об электроэнергетике»;

 пункт 6 статьи 4 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»;

 пункт 6 статьи 4 Федерального закона «О теплоснабжении».

 Таким образом, считаем целесообразным доработать проект акта в соответствии
с действующим законодательством.

28. Частью 3 статьи 44 проекта акта предусматривается ведение реестра «регулируемых организаций».

При этом правовой статус указанного реестра, полномочия по его ведению, порядок внесения записи в реестр и ее исключения, последствия включения или исключения
из него положениями проекта акта не определены.

Указанное требует соответствующей доработки проекта акта.

29. Для установления регулируемых цен (тарифов) в соответствии с проектом акта представляется необходимым составить ценовую (тарифную) заявку регулируемого субъекта. При этом в указанной заявке необходимо указать данные о структуре и ценах,
а также о калорийности потребляемого топлива и стоимости его доставки (перевозки). Обращаем внимание, что указанные сведения могут быть представлены только
в отношении топлива, следовательно, указанные требования не должны предъявляться
к иным субъектам государственного регулирования цен (тарифов).

Кроме того, в соответствии с пунктом «з» части 1 статьи 40 проекта акта вместе
с ценовой (тарифной) заявкой в регулирующие органы посредством системы «ЕИАС» должны быть представлены копии документов, подтверждающих проведение заявителем торгов (положение, извещение, документация о проведении торгов, протоколы, составляемые в ходе проведения торгов). При этом при проведении закупок (торгов) такая информация размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»
в открытом доступе.

Учитывая, что организации могут в год проводить порядка 500 закупок, а также значительный объем документов, размещаемых в целях осуществления деятельности, предоставление указанных документов является избыточным.

Кроме того, все сведения о произведенных закупках размещаются
в соответствующих информационных ресурсах.

30. Отдельные положения проекта акта противоречат нормам действующего законодательства (например, статьи 38 и 40 проекта акта).

Так, например, в соответствии с положениями Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178, территориальные сетевые организации предоставляют информацию в соответствии с методическими указаниями по определению размера платы за технологическое присоединение
к электрическим сетям в срок не позднее 1 ноября. На основе представленных сведений устанавливаются тарифы не позднее 31 декабря. В проекте акта указанные сроки изменены на 1 мая и 20 декабря. Изменение дат, на которые устанавливаются цены (тарифы), требует дополнительного обоснования.

31. Статьей 11 проекта акта раскрываются формы государственного регулирования цен (тарифов). При этом не определено, в каких случаях применяется та или иная форма, что способно привести к расширению дискреционных полномочий.

32. Статьей 15 проекта акта раскрываются методы государственного регулирования цен (тарифов), однако не определено, в каких случаях и на каких основания и условиях может быть применен тот или иной метод, а также в каких случаях могут быть применены несколько методов.

33. Проектом акта отождествляются метод сравнительного анализа и метод эталонных расходов (статья 21 проекта акта). Учитывая их различную экономическую природу, считаем целесообразным определить такие методы как самостоятельные.

34. В проекте акта отсутствуют нормы, регламентирующие порядок проведения регионального государственного контроля (надзора) в области регулируемых цен (тарифов) и стандартов раскрытия информации.

При этом пункт 55.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г.
№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации
(за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопроса осуществления регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии
с законодательством Российской Федерации. Закон № 294-ФЗ в вопросе организации
и проведения проверок в ходе государственного контроля (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов) содержит ссылку на другие федеральные законы (пункт 21 части 4 статьи 1).

Учитывая, что проект акта не рассматривает вопросы регионального государственного контроля (надзора) в области регулируемых цен (тарифов, стандартов раскрытия информации) и не содержит отсылочных норм на другие законодательные акты, реализовать на практике указанные положения Закона № 184-ФЗ не представляется возможным.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, не обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.
1. Астраханская, Архангельская, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Кировская, Курская, Омская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Тульская, Тамбовская, Тюменская области, Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский, Краснодарский край, Приморский край, Хабаровский край, Ставропольский край, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра), Чукотский автономный округ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Таблица 74 приложения 33 Федеральный закон от 05.12.2017 N 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019
и 2020 годов»; пункт 7 статьи 24.9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»; пункт 6 статьи 23 Федерального закона
«Об электроэнергетике»; пункт 20 статьи 32 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»; пункт 6.2. статьи 10 Федеральный закон «О теплоснабжении»; Правила расчета размера возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах обращения с твердыми коммунальными отходами, электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, недополученных доходов, связанных с осуществлением ими регулируемых видов деятельности утв. постановлением Правительства РФ от 01.07.2014 № 603; пункт 26(22) Основных положений формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы
за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории РФ утв. постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Например, перечень работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, тарифы, сборы и плата
в отношении которых регулируются государством, определен постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 г. № 643
«О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок». [↑](#footnote-ref-3)
4. Так, например, в части 1 статьи 4 проекта акта отсутствует такой регулируемый вид деятельности, как производство электрической энергии (мощности), поставляемой в ценовых зонах оптового рынка субъектами оптового рынка – производителями электрической энергии (мощности)
по договорам, заключенным в соответствии с законодательством Российской Федерации с гарантирующими поставщиками (энергоснабжающими организациями, энергосбытовыми организациями, к числу покупателей электрической энергии (мощности) которых относятся население и (или) приравненные к нему категории потребителей) в целях обеспечения потребления электрической энергии населением и (или) приравненными к нему категориями потребителей. При этом соответствующий вид цен (тарифов) включен в перечень цен (тарифов), указанный в пункте 1 части 6 статьи 5 проекта акта. Тарифы в отношении единой теплоснабжающей организации, предусмотренные пунктами 96 и 98 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, не перечислены в статье 5 проекта акта. Из пункта 7 статьи 5 проекта акта целесообразно исключить строку «предельные (минимальные и (или) максимальные) уровни тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям» и т.д. [↑](#footnote-ref-4)
5. Положение об определении тарифов на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам утв. приказом ФСТ РФ от 17.08.2005 № 380-э/2. [↑](#footnote-ref-5)
6. По информации, представленной субъектами Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-6)
7. Часть 3 статьи 14 проекта акта, абзац 6 части 2 статьи 25 проекта акта. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», Закон РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-8)
9. Так, например, статьей 9 раскрыт порядок участия только совета потребителей в процессе установления цен (тарифов) регулируемых субъектов. [↑](#footnote-ref-9)
10. Например, обращения в Роспотребнадзор [↑](#footnote-ref-10)