ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона

«О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»
и о признании утратившими силу Федерального закона «О естественных монополиях» и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»

Министерство экономического развития Российской Федерации
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»
и о признании утратившими силу Федерального закона «О естественных монополиях» и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения ФАС России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2017 г. № ДМ-П9-5810.

На основании пункта 1.6 сводного отчета к проекту акта целью проекта акта является формирования эффективной системы регулирования естественных монополий, сокращения административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги естественных монополий.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 28 февраля по 14 марта 2019 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: http://regulation.gov.ru
(ID проекта: 02/04/05-18/00081192).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно.

Ранее письмом ФАС России от 17 июля 2018 г. № ВК/55322-ПР/18 в адрес Минэкономразвития России поступила первоначальная редакция проекта акта в целях подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Письмом Минэкономразвития России от 16 августа 2018 г. № 23123-СШ/Д26и в адрес ФАС России было направлено соответствующее заключение об оценке регулирующего воздействия (далее – Заключение), содержащее вывод о наличии в первоначальной редакции проекта акта положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также могут способствовать возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Первоначальная редакция проекта акта была доработана в соответствии
с замечаниями, изложенными в Заключении (пункты 2, 4, 6.1, 6.2, 7, 8, 9, 10, 11 учтены в полном объеме), а также в соответствии с протоколом совещания
у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации
А.Г. Силуанова от 27 февраля 2019 г. № СА-П9-17пр (далее – протокол).

В соответствии с пунктом 4 протокола Минэкономразвития России было поручено обеспечить подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия на доработанную редакцию проекта акта, которая поступила в Минэкономразвития России с целью подготовки настоящего заключения 2 апреля 2019 г. письмом ФАС России от 21 марта 2019 г. № СП/22411-ПР/19.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 8 апреля по 15 апреля 2019 года, в связи
с тем, что согласно данным официального сайта и сводки предложений, приложенной к проекту акта, разработчиком не рассмотрены позиции, поступившие по итогам проведения публичных обсуждений, посредством официального сайта (отсутствуют комментарии разработчика по пунктам 2-8, 10, 12-15, 17-27, 30, 31 сводки предложений, по пунктам 1, 9, 11, 28, 29 сводки предложений комментарии разработчика даны не по существу замечаний и предложений, поступивших по результатам публичных консультаций).

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта
в Минэкономразвития России поступили позиции АО «Зарубежнефть», ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, не содержащие замечай и предложений в отношении проектируемого регулирования, а также позиции ПАО АНК «Башнефть», ПАО «НК «Роснефть», АО «Мосводоканал», Российской ассоциации водоснабжения
и водоотведения, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», Ассоциации «Некоммерческое партнерство Территориальных сетевых организаций», ПАО НК «РуссНефть», ООО «Нефтехимическая транспортная компания», содержащие замечая и предложения в отношении проектируемого регулирования, учтенные в настоящем заключении, а также предложения, рекомендуемые к рассмотрению разработчиком в целях их возможного учета (прилагаются).

По результатам рассмотрения проекта акта, сводного отчета с учетом представленной участниками публичных консультаций информации Минэкономразвития России обращает внимание на наличие следующих замечаний
к доработанной редакции проекта акта, а также рисков принятия предлагаемого им регулирования.

1. Статьей 4.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ
«О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ) в редакции проекта акта к сферам естественных монополий предлагается отнести в том числе сферу, являющуюся конкурентной.

Так, в соответствии со статьей 4.1 Закона № 135-ФЗ в редакции проекта акта к сферам естественных монополий отнесено в том числе предоставление инфраструктуры железнодорожного транспорта для осуществления железнодорожных перевозок.

Вместе с тем железнодорожный транспорт в Российской Федерации состоит
из железнодорожного транспорта общего пользования и железнодорожного транспорта необщего пользования (пункт 2 статьи 1 Федерального закона
от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

При этом если первый из них (транспорт общего пользования) предназначен для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства
в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора,
то второй (транспорт необщего пользования) обеспечивает потребности физических
и юридических лиц в работах (услугах) в местах необщего пользования на основе договоров или для собственных нужд.

Таким образом, рынок услуг железнодорожного транспорта общего пользования в силу прямого нормативного предписания находится в состоянии естественной монополии.

Приведенный вывод подтверждает взаимосвязанное толкование проектируемых пунктов 24, 27 статьи 4 и статьи 4.1 Закон № 135-ФЗ в редакции проекта акта.

В частности, согласно пункту 24 статьи 4 Закон № 135-ФЗ в редакции проекта акта естественная монополия - это состояние товарного рынка, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг, связанных
с использованием сетевых активов или оперативно-диспетчерским управлением
в электроэнергетике, если такие услуги не могут быть заменены иными услугами (невзаимозаменяемые услуги).

При этом к сетевым активам проектом акта предлагается относить инфраструктуру железнодорожного транспорта общего пользования (пункт 27 статьи 4 Закон № 135-ФЗ в редакции проекта акта).

Таким образом, поскольку проектируемая статья 4 Закон № 135-ФЗ
в редакции проекта акта рассматривает естественную монополию через использование инфраструктуры железнодорожного транспорта именно общего пользования, то и статья 4.1 не может регулировать отношения по-иному, относя к отдельным сферам естественной монополии инфраструктуру железнодорожного транспорта без указания на принадлежность к путям общего пользования.

Учитывая изложенное, отсутствие в проектируемой статье 4.1 Закона
№ 135-ФЗ в редакции проекта акта упоминания о распространении сфер естественных монополий лишь на предоставление инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования является существенным недостатком, который влечет неопределенность применения и, как следствие.

Таким образом, полагаем целесообразным доработать статью 4.1 Закона
№ 135-ФЗ проекта акта.

1. В соответствии с положениями пункта 24 статьи 4 Закона № 135-ФЗ
в редакции проекта акта естественная монополия может возникнуть только на рынке оказания услуг, при этом не предусматривается возможность установления естественной монополии при продаже товаров и выполнении работ. Однако далее по тексту проекта акта указываются случаи, регулирующие вопросы естественных монополий в отношении товаров и работ.

Так, в статье 14.10 Закона № 135-ФЗ в редакции проекта акта указывается, что одним из методов регулирования деятельности субъектов естественной монополии может быть определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Под товаром в данном случае понимаются любые объекты гражданских прав, в том числе товары, работы (пункт 1 статьи № 135-ФЗ), или, например, согласно части 6 статьи 14.12 Закона № 135-ФЗ в редакции проекта акта прямо подчеркивается, что к информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий, подлежащей свободному доступу, относится «информация о наличии (об отсутствии) технической возможности доступа
к реализуемым товарам (работам, услугам) субъектов естественных монополий».

В целях исключения ситуации правовой неопределенности относительно того, может ли естественная монополия возникнуть в отношении конкретных товаров
и работ, а не только услуг, предлагается по всему тексту проекта акта внести соответствующие уточнения.

1. Частью 3 статьи 14.12 Закона № 135-ФЗ в редакции проекта акта устанавливается обязанность субъектов естественной монополии представлять информацию о регулируемой деятельности в соответствии со стандартами раскрытия информации путем ее размещения на официальном сайте информационной системы «ЕИАС» (далее – ЕИАС), порядок размещения такой информации и доступа к такой информации устанавливается Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем обращаем внимание, что требование по раскрытию информации в сети Интернет может быть невыполнимо на территориях, на которых отсутствует доступ к сети Интернет.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным по аналогии с действующим регулированием в сфере стандартов раскрытия информации[[1]](#footnote-1), предусмотреть положение, согласно которому на территориях, на которых отсутствует доступ
к сети Интернет, информация раскрывается путем опубликования в официальных печатных изданиях.

Кроме того, с учетом того, что порядок размещения информации в ЕИАС
в настоящее время не установлен, полагаем необходимым в рамках принятия проекта акта предусмотреть достаточный переходный период.

1. Абзацем 4 части 6 статьи 14.12 Закона № 135 в редакции проекта акта устанавливается, что сведения об основных потребительских характеристиках регулируемых товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий и их соответствии государственным и иным утвержденным стандартам качества относятся к информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий, подлежащей свободному доступу.

Вместе с тем стандарты качества установлены не на все виды регулируемой деятельности (например, сточные воды).

Таким образом, полагаем целесообразным в указанном абзаце заменить слова «государственным и иным утвержденным стандартам качества» на слова «установленным требованиям».

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком обоснованы.

С учетом информации, представленной разработчиком, в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических
и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Приложение: на 13 л. в 1 экз.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 № 872 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 844 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 939 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 401 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в области оказания услуг связи» и т.д. [↑](#footnote-ref-1)