От 16.05.2017 г. № 13202-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| Минэнерго России |
|  |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации (в целях совершенствования регулирования поставок сжиженного углеводородного газа)»

Министерство экономического развития Российской Федерации 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 (далее – Правила), рассмотрело поступивший от Минэнерго России (далее – разработчик) проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации   
(в целях совершенствования регулирования поставок сжиженного углеводородного газа)» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/01-17/00061155).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 16 по 27 января 2017 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия   
(далее – сводный отчет) в срок с 30 января по 5 апреля 2017 года.

Согласно пункту 1.5 сводного отчета проект акта разработан в инициативном порядке.

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся   
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как высокая.

Согласно пункту 1.6 сводного отчета проект акта направлен на осуществление гарантированных поставок на внутренний рынок сжиженных углеводородных газов (далее – СУГ) для обеспечения жизнедеятельности населения Российской Федерации.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России   
были проведены публичные консультации по проекту акта в период   
с 25 апреля по 5 мая 2017 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей (далее – РСПП), Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России» (далее – Опора России), Общероссийскую общественную организацию   
«Деловая Россия», а также в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции Минэкономразвития Кировской области, Минэкономразвития Республики Ингушетия, Минэкономразвития Ставропольского края, Министерства экономики и торговли Республики Калмыкия, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области, Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Марий Эл, Министерства развития промышленности и предпринимательства и Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области, Департамента финансов и экономики Ненецкого автономного округа, Департамента экономики и развития предпринимательства Приморского края, Департамента экономического развития Курганской области, Управления энергетики и тарифов Липецкой области, Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Новгородской области   
и Чеченской Республике, ФАУ «Главгосэкспертиза России», ОАО «Читаоблгаз»,   
ОАО «НГК «Славнефть», ООО «Автобытгаз», а также ООО «Газомаркет», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений либо сообщается   
об отсутствии замечаний и предложений.

Также поступили позиции Департамента экономики и стратегического планирования Ярославской области, Департамента тарифной политики, энергетики   
и жилищно-коммунального комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа, РСПП, Опоры России, ПАО «Новотэк», ПАО «Сибур Холдинг», ПАО «НК «Роснефть»,   
ПАО НК «РуссНефть», ПАО «Татнефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Лукойл»,   
ПАО «Газпорм нефть», а также ПАО «Газпром газэнергосеть», которые указывают   
на нецелесообразность утверждения предлагаемых проектом акта изменений   
в связи с возникновением негативных последствий для производителей СУГ в виде дестимулирующих факторов, влияющих на целесообразность дальнейшего расширения производства СУГ и развития инфраструктуры его реализации в целом.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия в представленной редакции.

1. Рассматриваемым проектом акта предлагается дополнить Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-Ф3 «О газоснабжении в Российской Федерации»   
   (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ) статьей 18.1 «Гарантирующий поставщик сжиженного углеводородного газа», которая предусматривает определение порядка взаимодействия уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики   
   и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса по вопросу организации поставок СУГ.

Одним из заявленных результатов рассматриваемого нормативного правового регулирования является улучшение социально-экономических условий жизни населения в случае необходимости обеспечения снабжения газом в сжиженном виде (проектируемый абзац 1 статьи 18.1 Федерального закона № 69-ФЗ).

Вместе с тем, по мнению Минэкономразвития России, остается неясной связь проектируемого процесса утверждения уполномоченным федеральным органом объемов СУГ, обязательных для поставки населению гарантирующим поставщиком,   
а также закрепления полномочий уполномоченного федерального органа в рамках исполнения данной функции с достижением заявленной цели предлагаемого регулирования в части улучшения социально-экономических условий жизни населения.

Таким образом, предлагаемые проектом акта изменения требуют приведения дополнительного обоснования с применением статистических (количественных) данных зависимости между утверждением объемов СУГ, обязательных для поставки населению гарантирующим поставщиком по регулируемым государством ценам, и улучшением социально-экономических условий жизни населения.

Дополнительно отмечаем, что в соответствии с пунктами 1.4 и 3.1 сводного отчета при описании проблемы и негативного эффекта, возникающего в связи   
с наличием данной проблемы, на решение которой направлено принятие представленного проектом акта регулирования, разработчиком указывается на то, что   
в настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрено ценовое регулирование поставок СУГ для обеспечения коммунально-бытовых нужд населения, тогда как у нефтегазовых компаний отсутствует обязанность поставлять СУГ для бытовых нужд населения по регулируемым ценам.

Однако согласно требованиям пункта 3.4.2 приказа Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» формулирование разработчиком проблемы должно основываться на использовании категории издержек (в том числе убытков в виде реального ущерба и упущенной выгоды), возникающих у участников соответствующих общественных отношений вследствие ее существования. В этой связи даже наличие прямых поручений по разработке тех или иных нормативных правовых актов не может само по себе, без анализа возможных путей реализации указанных поручений, являться достаточным обоснованием целесообразности введения нового правового регулирования и, соответственно, не должно использоваться при формулировании проблемы.

По тем же причинам не может рассматриваться в качестве проблемы отсутствие нормативного правового регулирования в определенной сфере.

1. Как уже было отмечено ранее в качестве проблемы, которую призван решить рассматриваемый проект акта, разработчиком указывается на отсутствие   
   у нефтегазовых компаний обязанности поставлять СУГ для бытовых нужд населения   
   по регулируемым ценам при наличии установленного законодательством Российской Федерации ценового регулирования поставок СУГ для обеспечения коммунально-бытовых нужд населения. Вместе с тем считаем, что постановка проблемы указана разработчиком не совсем верно. По информации, представленной участниками дополнительных публичных консультаций, в настоящее время реализация СУГ в адрес газораспределительных организаций, поставляющих СУГ населению, осуществляется хозяйствующими субъектами, как правило, занимающими доминирующее положение   
   на соответствующем региональном рынке. При этом действующее антимонопольное законодательство[[1]](#footnote-1) позволяет в полной мере обеспечить поставки СУГ населению, в том числе с соблюдением требований тарифного законодательства, поскольку прямо запрещает доминирующим хозяйствующим субъектам уклоняться или отказывать   
   в заключении договора, а также определяет санкции за нарушения такого рода.

В то же время представленная редакция проекта акта не позволяет решить проблемы, которые ввиду наличия признаков злоупотребления со стороны газораспределительных организаций требуют регулирования в данной сфере, такие как, например:

1) отсутствие механизма, позволяющего подтвердить потребность газораспределительных организаций в заявленных объемах СУГ;

2) отсутствие механизма и критериев отбора газораспределительных организаций, поставляющих СУГ населению;

3) отсутствие института проверок со стороны органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации целевого использования объема СУГ, приобретенного газораспределительными организациями по регулируемой цене;

4) возникновение перетока (перепродажи) объемов СУГ в коммерческий сегмент автомобильного топлива, что порождает создание «серого» рынка и недобросовестной конкуренции;

5) регулярный отказ ряда уполномоченных газораспределительных организаций от приобретения (выборки) установленных объемов СУГ в период отопительного сезона. При этом данные организации проявляют готовность осуществлять закупку исключительно в сезон роста цен и потребления СУГ в качестве газомоторного топлива, что свидетельствует о нецелевом использовании СУГ, получаемого в рамках поставок газа для населения[[2]](#footnote-2).

1. Представляется, что подготовленный разработчиком проект акта не решает указанные проблемы и может усугубить их, создавая дополнительные избыточные требования. Так, проект акта вводит обязанность для компаний-производителей   
   по заключению договора поставки СУГ в установленных объемах с гарантирующими поставщиками, что является несоответствием современным реалиям рыночной экономики, а также создает необоснованное увеличение административной нагрузки   
   на хозяйствующие субъекты рынка производства и реализации СУГ. При этом   
   проект акта не содержит явных требований по обязательному регулярному приобретению (выборке) СУГ гарантирующими поставщиками и не содержит положений, определяющих ответственность за невыполнение таких требований.

Следует отметить, что с целью поэтапного реформирования рынка СУГ, в том числе ликвидации системы «балансовых заданий» и государственного регулирования цен в данном сегменте, распоряжением Правительства Российской Федерации   
от 3 июля 2003 г. № 908-р была утверждена «Концепция развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд» (далее – Концепция), в которой были зафиксированы недостатки системы государственного регулирования рынка СУГ (неэффективность, «серый» рынок) и поставлены задачи по развитию и либерализации рынка газа.

Концепцией предполагалась поэтапная реализация преобразований, в том числе создание стимулов для развития производства сниженного газа (обеспечение внутреннего рынка), отмена государственного регулирования оптового рынка сниженного газа путем поэтапного повышения оптовой цены на СУГ для бытовых нужд (до уровня нерегулируемого сегмента) с прекращением её государственного регулирования.

Последовательный подход Федеральной службы по тарифам (функции переданы ФАС России) в рамках реализации указанной концепции заключался в постепенном увеличении регулируемых оптовых цен на СУГ методом их ежегодного пересмотра (индексации) с целью достижения устанавливаемых государством цен рыночного уровня. При этом наблюдались периоды, когда рыночные оптовые цены были ниже установленных государством цен.

С учетом изложенного считаем, что проект акта не отвечает государственной политике по переходу к рыночным механизмам регулирования в области поставок газа, а также несет риски снижения уровня конкуренции на рынке СУГ.

Учитывая изложенное, считаем, что проект акта требует дополнительного обсуждения и доработки с учетом позиций профессиональных участников рынка, рассмотрения альтернативных вариантов обеспечения населения газом и оценки воздействия его последствий на рынок в целом.

Дополнительно отмечаем, что ФАС России на протяжении последних лет проводит планомерную работу по либерализации рынка газа, в том числе сжиженного газа для бытовых нужд населения, путем создания и развития биржевой торговли СУГ   
с целью создания рыночного биржевого индикатора (индекса цен).

Так, начиная с 2015 г. осуществляются на регулярной основе биржевые торги СУГ с ежедневным получением ценовых показателей.

Также отмечаем, что ФАС России письмом от 20 января 2017 г. № АГ/2855/17 направила позицию в Минэнерго России в отношении данного проекта акта, согласно которой были представлены замечания с заключением о нецелесообразности разработки и принятия рассматриваемого законопроекта.

1. Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику провести совещание с субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, ассоциациями и представителями производителей СУГ, а также ФАС России в целях поиска взаимоприемлемых решений по вышеуказанным вопросам.

Кроме того, считаем целесообразным рекомендовать разработчику в ходе подготовки данного совещания рассмотреть предложения и замечания, поступившие   
в Минэкономразвития России по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (приложение к настоящему заключению), на предмет их учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

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.

Приложение: на 13 л. в 1 экз.

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон   
«О газоснабжении в Российской Федерации (в целях совершенствования регулирования поставок сжиженного углеводородного газа)»

Замечания и предложения поступившие в Минэкономразвития России   
в ходе проведения дополнительных публичных консультаций

1. В настоящее время проблема, сформулированная разработчиком,   
   не является актуальной. Действующее правовое регулирование вопроса обеспечения поставки необходимых объемов СУГ в полной мере обеспечивает соблюдение баланса интересов потребителей и поставщиков СУГ, а также свободный доступ к его приобретению.

Статьей 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ   
«О естественных монополиях» к регулируемой сфере деятельности в сфере газоснабжения отнесена исключительно транспортировка газа   
по трубопроводам.

Вместе с тем, в соответствии с Правилами поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 № 549, сжиженный углеводородный газ для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан поставляется из резервуарной или групповой баллонной установки. При этом указанное постановление предусматривает государственное регулирование розничных цен на газ, потребляемый населением, в том числе тарифов на его транспортировку.

В свою очередь, статьей 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в настоящее время уже предусмотрен запрет   
на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, который, в частности, представляет собой экономически или технологически   
не обоснованные отказ, либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара.

Кроме того, в настоящее время производство СУГ в Российской Федерации существенно превышает внутренние потребности. Принятие предлагаемых законопроектом изменений может привести к злоупотреблениям со стороны гарантирующих поставщиков в субъектах Российской Федерации при превышении рыночных цен над регулируемыми, и переориентации поставок СУГ из сферы бытовых нужд населения в ином направлении, например,   
на автозаправочные станции, предназначенные для заправки транспортных средств газом.

1. Указанные в статье 2 сроки предоставления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заявок   
   о требующихся объемах поставок сжиженного углеводородного газа для государственных или муниципальных нужд, коммунально-бытовых   
   и социальных нужд граждан истекли.
2. Предложенный разработчиком, в статье 18.1. Проекта, подход   
   к совершенствованию регулирования является не вполне прозрачным   
   и в основном сводится к следующим действиям «уполномоченного федерального органа»:

- сборе заявок от «органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», при этом действующая редакция статьи 7 ФЗ «О газоснабжении   
в Российской Федерации» предполагает, что «организация газоснабжения населения является полномочием органов местного самоуправления городских поселений и округов»;

- утверждении и публикации на официальном сайте «перечня   
газо-нефтеперерабатывающих организаций с распределением объемов потребностей в сжиженном углеводородном газе», при этом какие-либо критерии «распределения объемов потребностей» отсутствуют и текстом Проекта даже не предусматривается, что они будут определены отдельными подзаконными актами Правительства;

- принятии решения о присвоении либо о лишении статуса гарантирующего поставщика, в соответствии с дополнительными основаниями, принимаемыми в будущем Правительством, при этом в настоящее время отсутствует регламент работы по выполнению функций по отнесению хозяйствующих субъектов к категории гарантирующий поставщик;

- осуществлении мониторинга исполнения поставок.

Большинство из вышеперечисленных действий уполномоченный федеральный орган вправе осуществлять в настоящее время без необходимости внесения изменений в действующее законодательство регулирующее газоснабжение. Предлагаемые разработчиком Проекта меры   
по совершенствованию регулирования не решают сохраняющуюся   
и зафиксированную в «Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд» проблему - «неконтролируемого «перетока» сжиженного газа   
с регулируемого сектора оптового рынка сжиженного газа для бытовых нужд   
в секторы оптового и розничного рынков сжиженного газа с нерегулируемыми ценами и формирование "серого" рынка сжиженного газа (что является почти неизбежным при административном создании разных секторов рынка одного   
и того же товара с разными ценами)».

Кроме того, установление дополнительного регулирования рынка может привести к дисбалансу спроса и предложения на внутреннем рынке СУГ, что,   
в свою очередь, приедет к росту нерегулируемых цен на СУГ.

1. Полагаем, что отказ от регулирования тарифов, а равно как   
   и от регулирования порядка обращения СУГ, расширение участников биржевой торговли СУГ, частичное субсидирование незащищенных слоев населения позволит улучшить ситуации на рынке СУГ, что позволит в среднесрочной перспективе снизить стоимость данного вида топлива. О чем свидетельствуют данные о стоимости СУГ реализуемых по регулируемым и данные стоимости СУГ, реализуемых на свободном рынке. Так в определенные периоды времени стоимость рыночных цен зачастую ниже величины установленного тарифа   
   (по данным ФАС России <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=46777>).
2. Разработчик Проекта характеризует степень его регулирующего воздействия как «высокую», так как Проектом вводятся запреты и ограничения для юридических лиц, сводящиеся к запрету отказа от заключения договора   
   с гарантирующим поставщиком со стороны газо- и нефтеперерабатывающих организаций. Указанное положение Проекта входит в противоречие   
   с действующей редакцией ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»   
   в части:

- создания экономически взаимовыгодных отношений потребителей   
и поставщиков (статья 16);

- определенных в Законе правовых основ поставок (статья 18),   
в соответствии с которыми «поставки …проводятся …в соответствии   
с гражданским законодательством и утвержденными Правительством Российской Федерации правилами поставок газа …»;

- потенциальной возможности ограничения преимущественного права   
на заключение договоров поставки (статья 18) для покупателей «в отношении которых продлеваются действующие договоры поставки».

Предлагаемый к законодательному закреплению запрет в праве отказа   
в заключении договора, не учитывает потенциальную возможность отказа связанную с отсутствием технологической возможности поставки, а также противоречит основным задачам развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд, которыми согласно действующей «Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд» в том числе являются:

- «ликвидация избыточного государственного регулирования, сдерживающего развитие производства сжиженного газа, в частности последовательного отказа от регулирования … оптовой цены на сжиженный газ для бытовых нужд (и снятие этой социальной нагрузки с производителей сжиженного газа)»;

- «стимулирование и развитие конкуренции на оптовом и розничных рынках сжиженного газа».

1. Предлагаемое разработчиком Проекта законодательное закрепление института гарантирующего поставщика, осуществляющего «поставки сжиженного углеводородного газа для государственных или муниципальных нужд, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации» может привести   
   к ограничению или даже полному устранению конкуренции на рынках СУГ, поскольку может ограничить деятельность хозяйствующих субъектов,   
   не отнесенных к гарантирующим поставщикам, но осуществляющим деятельность на рынках сжиженных газов и/или являющихся участниками размещения заказов на поставку СУГ для государственных и муниципальных нужд, а также может создать дискриминационные условия для отдельных хозяйствующих субъектов, кроме того, полагаем, что данное положение будет способствовать разделу рынка по территориальному признаку, поскольку может трактоваться, как запрет осуществлять реализацию на территориях, где хозяйствующий субъект не является гарантирующим поставщиком.   
   В результате не будет сформирован конкурентный оптовый рынок сжиженного газа, что является одной из задач действующей «Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд». Предусматриваемое Проектом расширение регулирования поставок для «государственных нужд»,   
   не соответствует принципам специального законодательства (44-ФЗ).
2. Несмотря на название базовой статьи Проекта – «Статья 18.1 Гарантирующий поставщик сжиженного углеводородного газа» в Проекте отсутствует определение понятия «гарантирующий поставщик», а также отсутствуют какие-либо критерии отнесения хозяйствующего субъекта   
   к понятию «гарантирующий поставщик». При этом действующая редакция статьи 2 ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» уже содержит определение поставщика, под которым понимается «газоснабжающая организация», а именно «собственник газа или уполномоченное им лицо, осуществляющее поставки газа потребителям по договорам». Таким образом, исходя из буквального прочтения Проекта, с учетом содержания действующей редакции ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», разработчик Проекта, по сути, предлагает законодательно закрепить институт дополнительного посредника (в статусе гарантирующего поставщика) между производителями, собственниками (владельцами) газораспределительных систем и потребителями.
3. В Проекте употребляется термин – «газ в сжиженном виде, вырабатываемый газо- и нефтеперерабатывающими организациями (далее сжиженный углеводородный газ)», при этом не принято во внимание, что при поставках сжиженных углеводородных газов для коммунально-бытового потребления поставке подлежат только определенные марки газов (как правило - СПБТ и ПТ), а не весь спектр газообразной продукции вырабатываемой газо-   
   и нефтеперерабатывающими организациями. Таким образом, корректное определение сжиженных углеводородных газов (на совершенствование регулирования поставок которых нацелен Проект) в самом Проекте отсутствует.
4. Разработчику Проекта предлагается рассмотреть возможность реализации положений действующей «Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд» принятой Правительством РФ, в том числе путем реализации альтернативных способов решения проблем связанных с совершенствованием регулирования поставок СУГ для коммунально-бытового потребления – путем развития биржевой торговли СУГ с одновременным отказом от ценового регулирования оптовых поставок СУГ для коммунально-бытового потребления и развитием механизмов предоставления адресных субсидий нуждающимся слоям населения.

В дополнение считаем необходимым отметить, что по имеющейся у нас информации - ФАС России считает нецелесообразным разработку, рассмотрение и принятие рассматриваемого законопроекта (соответствующая позиция ФАС России была направлена в Минэнерго в январе 2017 года). При этом разработчиками законопроекта позиция ФАС России (исходя из содержания пояснительной записки к законопроекту и формы сводного отчета к нему (п.20.3) проигнорирована вовсе, хотя в настоящее время вопросы установления регулируемых цен на СУГ для коммунально-бытовых нужд относятся к компетенции ФАС России.

1. Устанавливаемая проектом обязанность для нефтегазовых компаний в части поставок газа по регулируемым ценам приведет к следующим негативным последствиям:

1) снизится доходность бизнеса по производству СУГ, что, в свою очередь, станет дестимулирующим фактором для хозяйственных субъектов   
в отношении расширения производства СУГ и развития инфраструктуры его реализации;

2) снижение доходности негативно отразится на поступлениях   
от производителей СУГ по налогу на прибыль в бюджетную систему страны;

3) увеличение поставок СУГ по регулируемым ценам снизит количество газа, поставляемого на свободный рынок, и тем самым вызовет рост цен   
в коммерческом сегменте, увеличив расходы потребителей СУГ,   
не относящихся к регулируемому сектору;

4) при реализации СУГ по цене ниже рыночной нельзя исключать риски возникновения претензий и возможных доначислений по налогам со стороны ФНС России;

5) положения законопроекта содержат коррупциогенный фактор, поскольку не устанавливают порядка, в соответствии с которым производится распределение объема СУГ для обязательной поставки по регулируемым ценам между поставщиками СУГ (абзац второй части второй статьи 18.1 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»);

6) проект не содержит механизма проверки достоверности представляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заявок на следующий календарный год о требующихся объемах поставок СУГ по регулируемым ценам. Это также создает предпосылки для коррупции, сопровождающей перетекание СУГ из регулируемого сектора   
в коммерческий в случае превышения заявки над реальной потребностью   
в СУГ, поставляемом по регулируемым ценам.

1. Необходима отмена ценового регулирования на рынке сжиженных газов, что будет способствовать формированию для всех участников рынка СУГ равноправных конкурентных условий.

Представители ФАС России не раз заявляли о необходимости либерализации рынка СУГ, так как существование параллельно двух рынков реализации СУГ (по регулируемым и свободным коммерческим ценам) создает предпосылки для злоупотреблений и является основой "серого" рынка. Непрозрачный механизм определения потребностей в коммунально-бытовом газе не даёт гарантий надёжного обеспечения сжиженным газом населения,   
а также порождает перетекание СУГ из регулируемого сектора   
в нерегулируемый, вливаясь в "серый" коммерческий рынок. При этом инструмента, который бы позволял привлекать газораспределительные организации к ответственности за нецелевое использование "балансового газа", до настоящего времени не создано.

1. Устанавливаемая проектом обязанность для нефтегазовых компаний в части поставок газа по регулируемым ценам противоречит пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса, согласно которому гражданские права   
   (в данном случае – свобода договора) могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав   
   и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.
2. Нормы, содержащиеся в ст. 2 проекта и нормы, касающиеся вступления проекта в силу (ст. 4 проекта), противоречат друг другу. Обязанность по поставкам СУГ (статья 2) не может быть введена до вступления проекта в силу (статья 4).
3. Либерализация рынка создаст для всех участников рынка СУГ равноправные конкурентные условия, государство получит дополнительные средства в виде налогов, за счёт которых может быть произведена адресная компенсация населению расходов по покупке сжиженного газа для коммунально-бытовых нужд.
4. Институт «гарантирующего поставщика» в настоящее время уже фактически реализован действующим законодательством:

- для всех организаций, занимающих доминирующее положение   
на отдельных региональных рынках:

- обязанностью заключить договор поставки газа (при наличии такой возможности) с любым обратившимся потребителем на недискриминационных условиях;

- ответственностью за нарушение антимонопольного законодательства,   
в том числе необоснованные отказы от заключения договоров с отдельными потребителями при наличии ресурсов газа и возможностей его транспортировки;

- для собственника системы газоснабжения - закреплением преференций в виде:

- возможности возмещения за счет средств соответствующих бюджетов фактических убытков в размере образовавшейся задолженности по оплате газа неотключаемыми потребителями;

- возможности получения участков недр федерального значения   
в пользование без проведения аукционов для разведки и добычи газа или для геологического изучения недр, разведки и добычи газа, осуществляемых   
по совмещенной лицензии;

- выделения приоритета заключения договоров поставки газа для государственных нужд, коммунально-бытовых нужд и населения, а также отсутствием законодательных ограничений по неравномерности поставок газа   
по месяцам в договорах на поставку газа с указанными группами потребителей.

Соответственно, отдельное нормативное закрепление обязательств поставок, с корректировкой действующих контрактов на поставку СУГ, а также формирование института «гарантирующего поставщика» на всем рынке газа Российской Федерации является нецелесообразным и влечет за собой необоснованное дополнительное регулирование рынка.

В действующей редакции ФЗ «О газоснабжении в РФ» определен только термин «поставщик» (ст.2), под которым понимается «газоснабжающая организация», являющаяся собственником газа или уполномоченным им лицом, осуществляющая поставки газа потребителям по договорам. Соответственно,   
не обосновано, для чего нужен дублирующий поставщик, поставщик-посредник, и в чем заключается его «гарантирующая» роль.

1. Проект ФЗ не предусматривает определение термина «сжиженные углеводородные газы» (СУГ). При этом не ясно, как это понятие соотносится   
   с термином «сжиженный газ», «сжиженный природный газ». Не представляется возможным установить, какие виды СУГ подпадают под регулирование: неиспользуемые или используемые в качестве моторного топлива.

СУГ, реализуемые в РФ, регламентируются следующими ГОСТами: ГОСТ 20448-90 "Газы углеводородные сжиженные топливные для коммунально-бытового потребления. Технические условия"; ГОСТ 27578-87 "Газы углеводородные сжиженные для автомобильного транспорта. Технические условия"; ГОСТ 52087-2003 "Углеводородные сжиженные топливные газы, применяемые в качестве топлива для коммунально-бытового потребления, моторного топлива для автомобильного транспорта, а также в промышленных целях".

Производитель вправе осуществлять выпуск СУГ по любому из действующих стандартов.

1. Проектом ФЗ не закреплены принципы, на основании которых Министерством энергетики РФ будут:

а) формироваться перечень газо- и нефтеперерабатывающих организаций.

- отсутствуют объективные критерии для формирования данного перечня;

- не определено, как данный перечень будет соотноситься с реестром организаций - производителей сжиженных газов, в том числе осуществляющих экспорт сжиженных газов, который ведет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российское энергетическое агентство» (РЭА) Минэнерго России в соответствии с п.3.2. приказа Минпромэнерго РФ от 01.02.2005 N 16 «Об организации работы по сбору и обработке информации по учету производства и поставок сжиженных углеводородных газов потребителям Российской Федерации и на экспорт»;

б) распределяться между газо- и нефтеперерабатывающими организациями объемы СУГ, подлежащих поставке.

Отсутствуют методы и подходы по установлению справедливых принципов распределения объемов СУГ, в том числе обоснованность закрепления определенных газо- и нефтеперерабатывающие организации за конкретными поставщиками, что влечет за собой риски возложения на газо- и нефтеперерабатывающие организации заведомо неисполнимых или экономически не обоснованных обязательств.

В настоящее время государственное регулирование цен на СУГ основано на принципах Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации   
от 03.07.2003 № 908-р. Концепция предусматривает доведение регулируемой оптовой цены на сжиженный газ до уровня рыночных цен с последующим прекращением государственного регулирования оптовых цен на СУГ, то есть ориентирована на либерализацию рынка СУГ. Государственное регулирование цен на сжиженный газ осуществляется в соответствии с Методическими указаниями по регулированию оптовых цен на сжиженный газ для бытовых нужд, утвержденными приказом ФСТ России от 28.11.2006 №312-э/8 (зарегистрировано Минюстом России 27.12.2006, регистрационный №8675).

Ценовое регулирование поставок СУГ для коммунальных, социальных, государственных или муниципальных нужд не производится.

Предоставление уполномоченным органам исполнительной власти субъектов РФ права направлять заявки об объемах поставок СУГ, в том числе для государственных и муниципальных нужд, в отсутствие нормативно закрепленного механизма определения потребности в СУГ для государственных или муниципальных нужд, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан, влечет за собой риски необоснованного завышения потребностей в объемах СУГ, подлежащие реализации газо- и нефтеперерабатывающими организациями по оптовым ценам.

В случае государственного нетарифного регулирования цен на СУГ для вышеназванных нужд через заявки и перечни с распределением объема потребностей существует риск злоупотреблений и со стороны поставщиков, заинтересованных в приобретении СУГ по наименьшей цене. При этом не ясно, каким образом газо- и нефтеперерабатывающие организации будут удостоверяться в использовании по целевому назначению поставленных СУГ, а правовые последствия нецелевой реализации СУГ для гарантирующих поставщиков не установлены.

Указанные аспекты в совокупности не соответствуют общей направленности рынка СУГ на его либерализацию, а также экономическим интересам газо- и нефтеперерабатывающих организаций.

1. ОАО «НК «Роснефть» неоднократно направляло в адрес Минэнерго России письма с предложением о создании рабочей группы по формированию справедливого баланса распределения поставок СУГ для коммунально-бытовых нужд населения между компаниями-производителями с закреплением их заводов за регионами поставок, основанного на объемах производства СУГ компаниями-производителями и логистических затратах до регионов потребления. В вопросе первоочередного обеспечения отгрузок пропан-бутанового газа с ближайших заводов-производителей в регионы с уровнем газификации природным газом менее 10%, позиция ОАО «НК «Роснефть» полностью совпадает с подходом, декларируемым Минэнерго России. В этой связи необходимо разработать и утвердить Методику расчета справедливого баланса распределения СУГ для коммунально-бытовых нужд населения с долей поставки в размере 7,2% от валового производства СУГ, пригодных для коммунально-бытового использования.
2. 1.Условие ч.1 ст.18.1. Проекта ФЗ о включении в ежегодную заявку уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ сведений   
   о требующихся объемах поставок для государственных и муниципальных нужд противоречит п.8 ч.1 ст.93 ФЗ от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе   
   в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных   
   и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ).

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 93 Закона N 44-ФЗ закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком при заключении контракта на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ. Таким образом, в целях осуществления закупки СУГ заказчик не вправе заключать государственные (муниципальные) контракты без использования конкурентных способов определения поставщика. Поставка СУГ для государственных и муниципальных нужд фактически будет являться закупкой у включенной в перечень Минэнерго России газо- и нефтеперерабатывающей организации, то есть закупкой у единственного поставщика, что противоречит требованию п. 8 ч. 1 ст. 93 Закона №44-ФЗ.

Императивное положение Проекта ФЗ о невозможности отказа газо-   
и нефтеперерабатывающих организаций от заключения договора поставки   
с гарантирующим поставщиком (абз.6 ст.18.1 ФЗ «О газоснабжении в РФ»   
в редакции Проекта ФЗ) не соответствует абз.1 ст.18 ФЗ «О газоснабжении   
в РФ», согласно которому поставки газа проводятся в соответствии   
с гражданским законодательством и утвержденными Правительством РФ Правилами поставок газа.

Между тем, Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.07.2008   
№ 549, предусматривают возможность отказа от заключения договора поставки газа по основаниям, перечисленным в п.13 Правил.

1. Статья 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». [↑](#footnote-ref-1)
2. Одной из основных причин указанных процессов (пункты 4 и 5) является существенная разница между ценами на СУГ, доставленные в регионы потребления по регулируемым оптовым ценам, и ценами коммерческой реализации в этих регионах, что порождает описанные процессы. [↑](#footnote-ref-2)