



Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



Институт конкурентной политики и регулирования рынков

Адрес для корреспонденции: 109028, г. Москва, Покровский б-р, д. 11, каб. М205

📍 icpmr.hse.ru

✉ icpmr@hse.ru

📷 icpmr.hse

📘 icpmr.hse

☎ +7 495 772-95-90 (доб. 156-70)

При участии специалистов

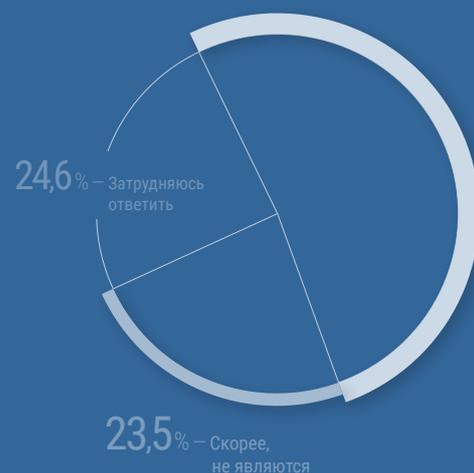


ОТЧЕТ

ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ (УРЕГУЛИРОВАНИЮ) СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ, А ТАКЖЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ОЦЕНКА РЕСПОНДЕНТАМИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОСУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) ТАРИФНЫХ СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ

51,9% – Скорее, являются



СОДЕРЖАНИЕ

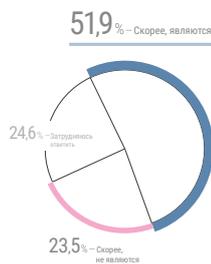
Список исполнителей 3



Предмет и цели исследования 4

1. Исследовательская часть 5

1.1. Общая характеристика процедуры
(урегулирования) споров и разногласий
в сфере тарифов 5



1.2. Результаты проведенного анкетирования
(положительные и отрицательные,
по мнению опрошенных,
стороны процедуры, деятельности) 11

2. Формирование единообразных подходов (практики) 17

3. Недостатки процедуры рассмотрения (урегулирования)
споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора)
в сфере государственного тарифного регулирования 29

Выводы и рекомендации 31

Приложение 33



СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ



Олег Москвитин

Заместитель директора
Института
конкурентной
политики
и регулирования
рынков
НИУ ВШЭ



Юлия Папикян

Главный эксперт
Института
конкурентной
политики
и регулирования
рынков
НИУ ВШЭ



Илья Бочинин

Юрист
Коллегии
адвокатов
«Муранов, Черняков
и партнеры»



Назар Сапаров

Главный эксперт
Института
конкурентной
политики
и регулирования
рынков
НИУ ВШЭ



Алим Берзegov

Юрист
Коллегии
адвокатов
«Муранов, Черняков
и партнеры»



Обложка, дизайн-макет,
инфографика – Михаил Димитриев



ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Экспертами проведено анкетирование и проанализированы результаты анкетирования по вопросам, касающимся проблематики деятельности ФАС России по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, а также контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования.

Анкетирование имело целью провести анализ эффективности, с точки зрения опрошенных представителей органов регулирования, регулируемых организаций, иных практикующих специалистов и научных работников, правоприменения и правового регулирования указанных процедур в тарифной сфере, а также выявление актуальных проблем, возникающих на практике, в том числе выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

Исследование проведено при участии специалистов антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» г. Москвы. □



1. ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

1.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ТАРИФОВ

1.1.1. Основополагающие принципы регулирования цен (тарифов) в регулируемых сферах

Основополагающими принципами регулирования цен (тарифов) в регулируемых сферах является обеспечение доступности энергоресурсов для потребителей, а также обеспечение экономической обоснованности расходов ресурсоснабжающих организаций.

При этом деятельность антимонопольного органа всесторонне направлена на установление единой системы контроля, предупреждение и пресечение нарушений в сфере тарифообразования, а также повышение прозрачности принятия тарифных решений и исключение тарифной дискриминации в сферах регулирования.

Между тем, проводимый на регулярной основе анализ указывает на то, что утверждаемые органами регулирования решения об установлении цен (тарифов) зачастую не соответствуют обозначенным принципам, что приводит к значительному дисбалансу экономических интересов субъектов тарифного регулирования. Об этом свидетельствует, в первую очередь, правоприменительная практика ФАС России, а также многочисленная судебная практика.

В этой связи действующим законодательством предусмотрена возможность осуществления защиты интересов добросовестных участников регулируемых рынков (в том числе ресурсоснабжающих организаций) путем оспаривания тарифных решений через судебные инстанции или во внесудебном порядке в ФАС России. →

1.1.2. Соотношение судебного и досудебного порядка урегулирования тарифных споров

Внесудебный порядок ФАС России является по своему содержанию одной из форм реализации контрольных полномочий.

Можно привести следующее соотношение судебного и досудебного порядка урегулирования тарифных споров между регулируемыми организациями и органами регулирования: см. Таблица 1.

Возможность рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов) предусмотрена следующими нормативными правовыми актами в зависимости от сферы регулирования:

- Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- Федеральный закон от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Важно отметить, что данная процедура предусмотрена не во всех сферах регулирования: например, отсутствует в ТКО.

Во исполнение положений вышеуказанных федеральных законов Постановлением Правительством РФ от 30 апреля 2018 г. № 533 утверждены Правила рассмотрения (урегулирования) следующих споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), определяющие порядок и сроки рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или)

	Досудебное урегулирование	Судебное урегулирование
Кем рассматривается	Рассматривается <u>органом, обладающим специальной компетенцией и наработанной практикой в области тарифов</u>	Рассматривается <u>судом, рассматривающим также и многие другие категории дел (отсутствие специализации)</u>
Скорость рассмотрения	<u>Оперативность и гибкость процедуры рассмотрения</u>	<u>Длительность процедуры в связи с несколькими этапами обжалования</u>
Процедура исполнения решения	<u>Контроль со стороны ФАС России за исполнением решения и возможность привлечения к административной ответственности за неисполнение</u>	<u>Более сложная и нечеткая процедура исполнения решения</u>

Таблица 1

Соотношение судебного и досудебного урегулирования тарифных споров

применением цен (тарифов) (стандартизированных тарифных ставок, плат, надбавок) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также в сфере деятельности субъектов естественных монополий (далее — Правила):

- а) разногласия, возникающие между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями в отношении регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике;
- б) споры, связанные с применением платы за технологическое присоединение к единой национальной (общероссийской) электрической сети и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, и споры, связанные с установлением платы за технологическое присоединение к сетям территориальных сетевых организаций и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы;
- в) разногласия по вопросам установления цен (тарифов), возникающие между органами исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования цен (тарифов), органами местного самоуправления, теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и потребителями тепловой энергии;
- г) разногласия между органом регулирования и организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в связи с выбором метода регулирования тарифов;
- д) разногласия, возникающие между органами регулирования тарифов и организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, в отношении установленных величин тарифов;
- е) досудебные споры, возникающие между органами регулирования тарифов, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и абонентами при установлении и (или) применении тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения;
- ж) досудебные споры, связанные с установлением и применением регулируемых цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

При этом необходимо отметить, что основным предметом рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий являются величины экономически обоснованных расходов и натуральных показателей (объема реализации товаров и услуг, потерь и др.), учитываемые при установлении тарифов на товары и услуги, а также выбор метода регулирования цен (тарифов).

В качестве примера можно привести решение ФАС России от 2 июля 2019 г. № СП/55729/19 (спор по вопросу установления цен (тарифов) в сфере электроэнергетики; Московская область)¹, где предметом рассмотрения являлись величины экономически обоснованных расходов: «Корректировка подконтрольных расходов», «Плата за аренду имущества», «Плата за аренду имущества (возмещение расходов

¹ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/e64b2f04-95b1-4264-a41c-fdb70d1b7252/>

2018 г.)», «Амортизация основных средств», «Отчисления на социальные нужды по расходам из прибыли», «Налог на имущество».

А в решении ФАС России от 27 мая 2019 г. № СП/45981/19, от 27 мая 2019 г. № СП/45983/19 (споры об установлении тарифов на водоснабжение и водоотведение; Смоленская область)² регулируемая организация оспаривала объем реализованных услуг по водоснабжению и водоотведению.

Также важно отметить, что ФАС России уполномочена рассматривать споры по вопросу обоснованности учета уровня потерь, как это было, например, в решении ФАС России от 21 июня 2019 г. № СП/54050/19 (частичное удовлетворение требований АО «Т» при рассмотрении разногласий между АО «Т» и Управлением по регулированию тарифов Тамбовской области по Приказу Управления от 14 декабря 2018 г. № 155-В)³.

Порядком рассмотрения данной категории споров установлено, что решение по результатам рассмотрения принимается в форме приказа либо решения ФАС и подписывается руководителем (заместителем руководителя) антимонопольного органа.

Важно отметить, что исполнение приказа (решения) ФАС является обязательным для органа регулирования субъекта РФ.

За его неисполнение предусмотрена административная ответственность, размеры и порядок привлечения к которой установлены КоАП РФ.

Об этом в том числе говорится в информационном письме ФАС России от 25 февраля 2019 г. № СП/13750/19 «О рассмотрении досудебных споров и разногласий в области государственного регулирования цен (тарифов)»⁴.

Таким образом, в случае если регулируемые организации не согласны с установленными регуляторами ценами (тарифами) в указанных выше сферах, то они вправе обратиться в ФАС России с заявлением о рассмотрении (урегулировании) споров и разногласий в соответствии с Правилами.

За подачу заявления о рассмотрении (урегулировании) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов, ставок, платы, надбавок), пп. 123 п. 1 ст. 333.33 НК РФ установлена обязанность заявителей по оплате государственной пошлины в размере 120 000 руб.

1.1.3. Статистика рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий

Статистика антимонопольного органа по реализации данных полномочий указывает, что в 2018 г. было рассмотрено 225 заявлений о рассмотрении (урегулировании) споров и разногласий, а в 2019 г. — 246 заявлений⁵, таким образом число заявлений из года в год возрастает.

² <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/28105bdc-dcfb-4d35-8128-d139087bd9b3/>

³ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/f82091fc-c323-446c-9f00-a944e689ac7e/>

⁴ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72099960/>

⁵ <https://fas.gov.ru/news/30635>

Таблица 2

Статистика рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий

Сфера регулируемой деятельности	Электрическая энергия	Тепловая энергия	Вода	Пригородные ж/д перевозки	Газ	Итого
Всего поступило заявлений	54	116	70	3	3	246
Отказано в рассмотрении	7	20	11	1	2	41
Прекращено	10	29	13	0	0	52
Отказано в удовлетворении полностью	14	24	16	1	0	55
Удовлетворено частично	21	42	30	1	1	95
Удовлетворенно полностью	2	1	0	1	0	4

Если рассматривать данные по сферам регулируемой деятельности, то за 2019 г. статистика рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий выглядит следующим образом: см. Таблица 2, Диаграмма 1.

Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что только 25 % от всего поданного количества заявлений не рассматриваются антимонопольным органом по причине процессуальных нарушений.

При этом анализ статистических данных указывает, что 65 % от всего количества поданных заявлений удовлетворяются антимонопольным органом полностью или частично, что свидетельствует о достаточно большом количестве нарушений со стороны органов регулирования.

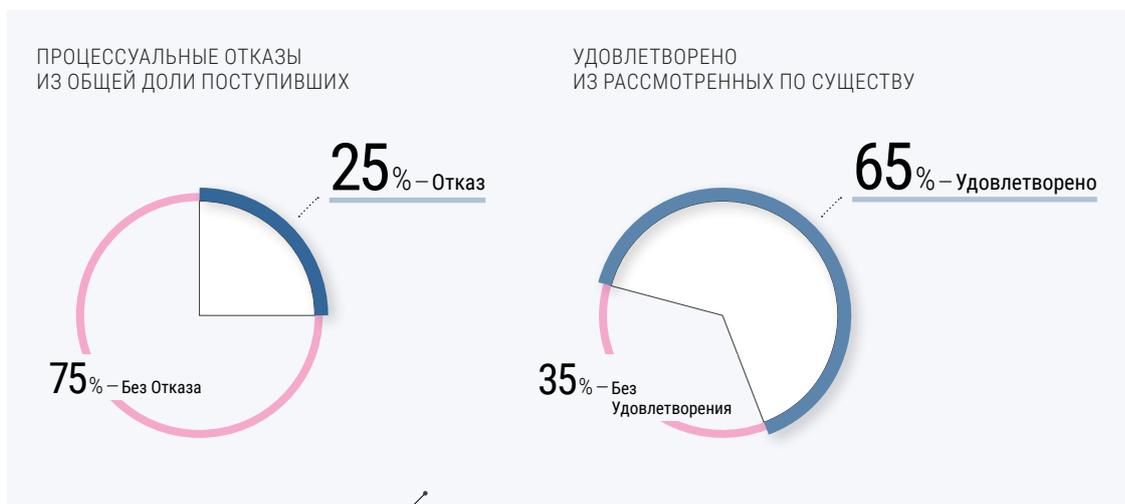


Диаграмма 1

Статистика рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий

Рисунок 1

Статистика привлечения ФАС России должностных лиц органов регулирования к административной ответственности в 2019 г.



1.1.4. Контроль исполнения решений и предписаний должностными лицами органов регулирования

Не менее важен контроль исполнения решений и предписаний, а также привлечение к административной ответственности нарушителей тарифного законодательства и лиц, не исполнивших решения и предписания, выданные по результатам рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий (см. Рисунок 1).

Важно отметить, что порядок реализации этих полномочий постоянно совершенствуется. Так, в 2020 г. был изменен подход к рассмотрению отчетов об исполнении решений и предписаний антимонопольной службы — рассмотрение стало коллегиальным, что должно способствовать дальнейшему повышению прозрачности и объективности этой процедуры.



1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕННОГО АНКЕТИРОВАНИЯ (ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ, ПО МНЕНИЮ ОПРОШЕННЫХ, СТОРОНЫ ПРОЦЕДУРЫ, ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

1.2.1. Перечень вопросов для анализа эффективности процедур рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий и контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов)

Для проведения анализа эффективности процедур рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий и контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) было проведено анкетирование в рамках обсуждения Доклада НИУ ВШЭ «Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива».

В частности, для проведения анализа были сформулированы следующие вопросы:

1. Как Вы оцениваете деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг.?
2. Если Вы анализировали практику, является ли, по Вашему мнению, деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг. единообразной и последовательной с точки зрения применения законодательства, соответствия сложившейся правоприменительной (в том числе судебной) практике и вырабатываемых подходов? Приведите примеры.
3. Являются ли, по Вашему мнению, решения ФАС России, выносимые в рамках досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными, подробными?
4. Является ли, по Вашему мнению, обращение в ФАС России за досудебным рассмотрением (урегулированием) тарифных споров и разногласий эффективным инструментом защиты?
5. Укажите, пожалуйста, с какими проблемами Вам приходилось сталкиваться в процессе внесудебного рассмотрения споров и разногласий в 2015–2020 гг. (если Вы сталкивались с проблемами).
6. Как Вы оцениваете реализацию ФАС России полномочий по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг.?

7. Если Вы анализировали практику, является ли, по Вашему мнению, деятельность ФАС России по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) единообразной и последовательной с точки зрения применения законодательства, соответствия сложившейся правоприменительной (в том числе судебной) практике и вырабатываемых подходов? Приведите примеры.
8. Являются ли, по Вашему мнению, акты ФАС России, выносимые в рамках государственного контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными?
9. Укажите, пожалуйста, с какими проблемами Вам приходилось сталкиваться в процессе осуществления государственного контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2015–2020 гг. (если Вы сталкивались с проблемами).
10. Считаете ли Вы необходимым активное привлечение на стадиях досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных разногласий и споров, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений) по спорным вопросам и разногласиям (в том числе для повышения качества и сбалансированности принимаемых решений)?
11. Будет ли, по Вашему мнению, принятие законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» в качестве закона способствовать повышению качества досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования?
12. Считаете ли Вы, что существующая практика внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования способствует защите конкуренции между хозяйствующими субъектами регулируемых отраслей, предупреждению (пресечению) возможного ограничения конкуренции органами тарифного регулирования?
13. Оцените динамику качества внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2015–2020 гг.
14. Какие приоритетные задачи в сфере внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования, на Ваш взгляд, нуждаются в разрешении в течение 2020–2021 гг.?
15. Изложите, пожалуйста, Ваши рекомендации (предложения) по совершенствованию порядка внесудебного рассмотрения споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования (при наличии).

В качестве респондентов по данному анкетированию выступали регулируемые организации в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, ТКО, газоснабжения (63,8%), специалисты-консультанты в тарифной сфере (6,3%), научные работники (2,5%), органы регулирования субъектов РФ (27,5%).

1.2.2. Результаты анкетирования по общим вопросам

Важно отметить, что большинство обозначивших свою позицию респондентов в целом положительно оценивают деятельность антимонопольного органа по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, а именно более 38,3%. И только 11,1% высказались отрицательно (См. Вопрос 1, Диаграмма 2).

Полагаем, что прежде всего, такая положительная оценка связана с:

- укороченным сроком рассмотрения заявления заинтересованных лиц о рассмотрении в досудебном порядке споров (не более 90 дней);
- значительной компетенцией сотрудников антимонопольного органа;
- реализацией полномочий по контролю за вынесенными решениями;
- возможностью реализации права на защиту от незаконных действий органов регулирования.

На вопрос, являются ли акты ФАС России, выносившиеся в рамках государственного контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными, 51,3% респондентов ответили положительно (отрицательно — 16,2%, затруднились ответить — 32,5% (см. Вопрос 8, Диаграмма 3).

Диаграмма 3

Оценка респондентами обоснованности и мотивированности актов ФАС России, выносимых в рамках государственного контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг.

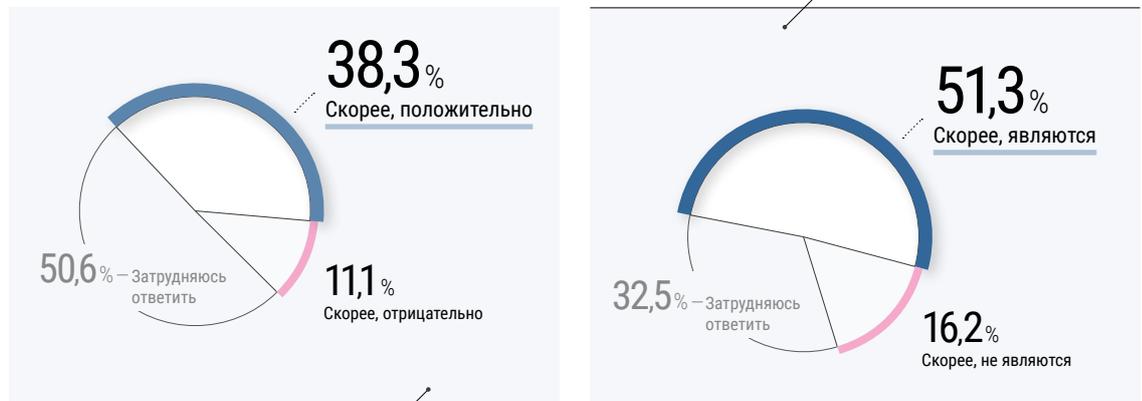


Диаграмма 2

Оценка респондентами деятельности ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг.

Данные результаты свидетельствуют в основном о положительном восприятии результатов деятельности ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров (разногласий) и государственному контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг.

Более того, 51,9% опрошенных оценили обращение в ФАС России за досудебным рассмотрением (урегулированием) тарифных споров и разногласий как эффективный инструмент защиты (См. Вопрос 4, Диаграмма 4).

Между тем, несмотря на наличие положительного эффекта от использования данной процедуры, результаты анкетирования показали ее также менее сильные, по мнению опрошенных, стороны.

Так, только 35,4% опрошенных положительно оценивают динамику качества рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2015–2020 гг. (См. Вопрос 13, Диаграмма 5).

Одновременно следует отметить высокий процент ответивших — «Затрудняюсь ответить» (55,7%). Полагаем, что это связано с отсутствием возможности дать однозначный ответ из-за неоднозначного отношения опрошиваемых к исследуемой проблеме в связи с ее комплексностью, сложностью.

1.2.3. Результаты анкетирования по вопросам внесудебного рассмотрения споров и разногласий

Среди ответов на вопрос о наличии проблем, с которыми сталкивались респонденты в процессе внесудебного рассмотрения споров и разногласий в 2015–2020 гг., стоит отметить и обратить внимание на следующие: →

Диаграмма 5

Оценка респондентами динамики качества внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2015–2020 гг.

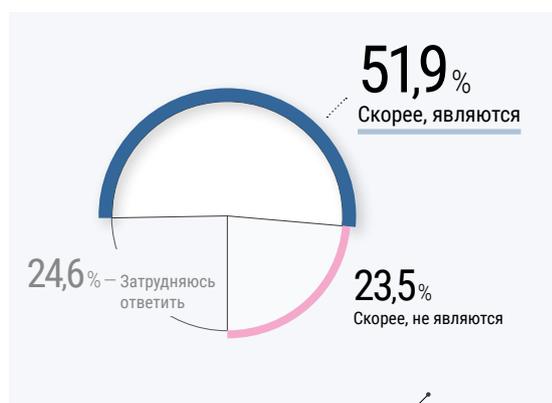
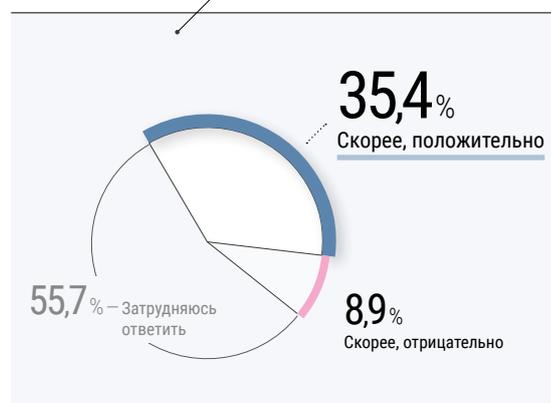


Диаграмма 4

Оценка респондентами эффективности досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий



1. «Необходимость повторного обращения в ФАС, т. к. в первом решении не были четко прописаны все нюансы в части его распространения на последующие периоды регулирования. Основная проблема, с которой сталкиваются коллеги: решение ФАС выносится в пользу компании, но региональный регулятор в порядке исполнения решения включает затраты по решению ФАС и при этом исключает затраты по иным статьям (прямо не затронутым решением) в значительно большем объеме. В нашем регионе есть компании, пересмотренный тариф для которых был равен практически нулю после пересмотра региональным регулятором, при положительном решении ФАС по корректировке затрат».
2. «Закрытость процедуры рассмотрения споров, невозможность ознакомиться с материалами другой стороны с целью формирования аргументации позиции».

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



По вышеизложенным мнениям опрошенных можно отметить следующее. Большую проблему составляет качество исполнения органами регулирования решений ФАС России.

Статистика по привлечению ФАС России к административной ответственности должностных лиц органов регулирования за неисполнение принятых по итогам рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий решений свидетельствует о плохой исполнительской дисциплине.

В этой связи можно согласиться с мнением респондентов о необходимости создания

внутриведомственного контроля за исполнением принятых решений.

Например, можно предположить, что резонансные и наиболее важные случаи неисполнения решений органами регулирования будут рассматриваться на заседаниях Президиума ФАС России. При этом важно создать механизм и критерии рассмотрения тарифных дел Президиумом ФАС России.

Кроме того, участниками опроса справедливо отмечена важность обеспечения возможности ознакомления со всем материалами дела в целях объективного представления позиций.

1.2.4. Результаты анкетирования по вопросам приоритетных задач в сфере внесудебного рассмотрения споров и разногласий

В качестве приоритетных задач в сфере внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования, которые нуждаются в разрешении в течение 2020–2021 гг., респондентами были в том числе отмечены следующие (См. Вопрос 14):

- соблюдение баланса интересов регулирующих органов, регулируемых организаций и потребителей при рассмотрении обращений с разногласиями;
- развитие электронной (дистанционной) обработки обращений;

- необходимость выработки единого подхода к обоснованию расходов при формировании тарифов и их корректировке, а также доведение этих подходов до органов регулирования субъектов РФ.

Вместе с тем, опрошиваемые отмечают наличие отдельных сложностей при реализации таких процедур, а также имеют определенное видение мер по их устранению.

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



Стоит согласиться с озвученными мнениями респондентов в части цифровизации услуг, в том числе с развитием возможности электронной подачи заявлений.

Реализация принципа баланса интересов поставщиков и потребителей будет достигнута за счет совершенствования НПА и формирования единого подхода к учету затрат.

ВЫВОД

Таким образом, респонденты, а именно регулируемые организации в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, ТКО, газоснабжения, специалисты-консультанты в тарифной сфере,

научные работники, а также органы регулирования субъектов РФ считают досудебное рассмотрение (урегулирование) тарифных споров и разногласий эффективным инструментом защиты.



2. ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ (ПРАКТИКИ)

2.1. ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА ОРГАНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Одна из основных задач, стоящая перед органами регулирования в субъектах РФ, ликвидация дискриминационного подхода к анализу экономической обоснованности расходов регулируемых организаций при установлении цен (тарифов).

В этой связи деятельность ФАС России также должна быть направлена на формирование единообразных подходов и единой практики учета затрат регулируемых организаций при рассмотрении указанной категории споров.

В качестве подтверждения формирования ФАС России единых подходов к учету затрат можно указать на большое количество информационных писем по сферам регулирования, например:

- Разъяснения ФАС России от 12 июля 2019 г. № ИА/59932/19 о невозможности учета в необходимой валовой выручке территориальных сетевых организаций затрат на приобретение (выкуп) объектов электросетевого хозяйства⁶;
- Разъяснения ФАС России от 03 февраля 2020 г. № АЦ/7104/20 о даче разъяснений по вопросам подключения к системам теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе вопросов тарифообразования при осуществлении процедуры подключения⁷;
- Разъяснения ФАС России от 28 апреля 2020 г. № ВК/36076/20 по вопросу порядка соблюдения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации⁸.

⁶ <https://fas.gov.ru/documents/686737>

⁷ <https://fas.gov.ru/documents/686359>

⁸ <https://fas.gov.ru/documents/686820>

Анализ результатов анкетирования также указывает на формирование ФАС России единообразного подхода к учету затрат при досудебном рассмотрении. Так, например, респонденты указывают на унифицирующий подход антимонопольного органа к учету затрат исходя из обязательности конкурентных закупок регулируемых организаций.

В качестве примера можно указать на решение ФАС России от 6 июня 2019 г. № СП/47792/19 (спор об учете затрат по ряду статей при установлении тарифов в сфере теплоснабжения; Ростовская область)⁹ в котором был сформирован подход к учету затрат только на основании проведения закупочных процедур, основанный на принципах установления конкурентной цены товаров и услуг. В частности, в решении было указано, что при формировании обоснованных затрат следует оценивать применяемые организациями методы закупок, позволяющие осуществить приобретение товаров, работ и услуг по наиболее низкой цене, то есть путём проведения открытых торгов по аукционному принципу.

Также в решении ФАС России от 26 июля 2019 г. № 31/65033/19 (частичное удовлетворение требований по спору по ряду статей расходов при установлении тарифов на водоотведение; Камчатский край)¹⁰ антимонопольный орган сделал вывод, что отсутствие плана закупок на период регулирования, а также документов о проведении закупочных процедур свидетельствует о правомерности действий регулятора по неучету расходов на ГСМ.

2.2. ВЫХОД ФАС РОССИИ ЗА ПРЕДЕЛЫ ЗАЯВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Стоит отметить, что респонденты высказывают позицию о неправомерности практики ФАС России по осуществлению проверки экономической обоснованности расходов, учтенных в тарифах, за пределами предмета инициированного заявителем спора.

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



Необходимо отметить, что ФАС России в первую очередь руководствуется требованиями, изложенными заявителями в заявлении о рассмотрении (урегулировании) споров и разногласий.

При этом на практике антимонопольный орган при рассмотрении спора может выйти за предмет заявленных регулируемой организацией требований в рамках исполнения контрольных полномочий.

Например, в решении ФАС России от 26 апреля 2019 г. № 31/35581/19 (спор по вопросу установления цен (тарифов) в сфере электроэнергетики; Ростовская область)¹¹ по результатам рассмотрения заявления о разногласиях ФАС России вышла за

⁹ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/9bf56c4a-c86a-412b-98fa-c8a67e54e82a/>

¹⁰ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/6e65c431-ed04-454f-ae2-aec8f428e593/>

¹¹ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/e1a4979b-6051-4e1a-9bb8-15199cea479c/>

предмет заявленных регулируемой организацией требований и исключила выявленные экономически необоснованные расходы.

Было отмечено, что согласно пункту 27 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 (далее — Основы ценообразования № 1178), результаты переоценки основных средств и нематериальных активов, осуществленной в порядке, установленном законодательством РФ о бухгалтерском учете, учитываются при расчете экономически обоснованного размера расходов на амортизацию при условии, что учитываемые в составе необходимой валовой выручки расходы на амортизацию являются источником финансирования мероприятий утвержденной в установленном порядке инвестиционной программы организации.

При этом в нарушение действующего законодательства Органом регулирования в отсутствие утверждённой для регулируемой организации на 2015–2019 гг. инвестиционной программы была включена переоценка основных средств при определении расходов по статье «Амортизация» на 2015–2018 гг., именно эта величина и была исключена из состава тарифов как экономически необоснованная.

Важно отметить, что вышеуказанный подход ФАС России был поддержан судебными инстанциями в деле № А40-222152/19. Решением Арбитражного суда города Москвы от 3 декабря 2019 г., оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, сетевой компании было отказано в признании решения ФАС России недействительным.

Также, например, в решении ФАС России от 15 июня 2017 г. по делу № СП/40304/17 антимонопольный орган вышел за пределы заявленных требований, признав Управление по регулированию тарифов и энергоснабжению нарушившим часть 4 статьи 11, часть 4 статьи 15 Закона о теплоснабжении, и пункты 22, 94 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075.

В ходе обжалования данного решения антимонопольного органа судебные инстанции¹², вплоть до ВС РФ, отказали Управлению в удовлетворении требований, отметив, что по результатам рассмотрения досудебного спора ФАС России была обязана принять решение по существу заявленных требований.

Так, суды отметили следующее:

«Вместе с тем, по результатам рассмотрения досудебного спора ФАС России была обязана принять решение по существу заявленных требований.

ФАС России были установлены нарушения Управления при установлении тарифа ПАО «Т Плюс».

С учетом требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее — Закон о теплоснабжении), Основ ценообразования, Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных Приказом ФСТ России от 13 июня 2013 г. № 760-э тариф ПАО «Т Плюс» →

¹² См. об этом: решение Арбитражного суда города Москвы от 4 сентября 2016 г., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2017 г. № 09АП-53209/2017, постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 марта 2018 г. № Ф05-957/2018, Определение ВС РФ от 3 июля 2018 г. № 305-КГ18-8401 по делу № А40-113725/217.

должен быть установлен с учетом расходов на услуги по передаче, оказываемые МКП «Теплоснабжение г. Пензы».

Поскольку вместо этого Управление установило для МКП «Теплоснабжение г. Пензы» отдельный тариф на тепловую энергию, ФАС России была обязана указать на необходимость его отмены. Без отмены данного тарифа невозможно установление тарифа на тепловую энергию ПАО «Т Плюс» без нарушений Закона о теплоснабжении».

В данном случае для справедливого разрешения дела по существу без нарушения норм действующего законодательства антимонопольному органу необходимо было совершить действие, не заявленное обществом (отмена отдельного тарифа на тепловую энергию), но необходимое для удовлетворения его требования.

Оценивая правовую возможность ФАС России выйти за предмет заявленных требований, можно также провести аналогию с судебными инстанциями.

Так, например, статьей 196 АПК РФ прямо предусмотрено, что суд принимает решение по заявленным истцом требованиям, при этом он может выйти за пределы заявленных требований в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Вывод

Учитывая вышеизложенное, такую возможность можно отнести на сегодня к полномочиям ФАС России по осуществлению контроля в тарифной сфере, в особенности в части осу-

ществления контрольных мероприятий по исключению из состава цен (тарифов) экономически необоснованных расходов регулируемых организаций.

2.3. МОТИВИРОВАННОСТЬ И ОБОСНОВАННОСТЬ ПРИНИМАЕМЫХ АКТОВ

Особое внимание в рассматриваемой процедуре, безусловно, должно уделяться содержанию решения, принятого по результатам рассмотрения (урегулирования) →

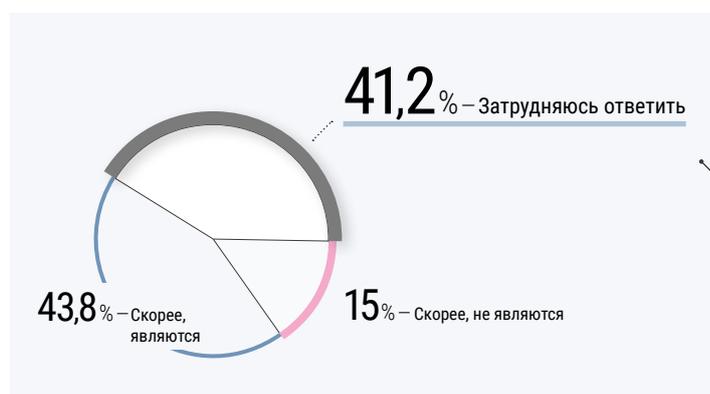


Диаграмма 6

Оценка респондентами обоснованности и мотивированности решений ФАС России, выносимых в рамках досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в 2015 – 2020 гг.

споров и разногласий, при этом оно должно быть максимально мотивированным и обоснованным, чтобы избежать двоякого толкования.

Применительно к этому вопросу 41,2 % респондентов отметили, что затрудняются ответить в части признания решений ФАС России мотивированными и обоснованными (См. Вопрос 3, Диаграмма 6).

По мнению некоторых социологов, существует взаимосвязь между степенью сформированности общественного мнения и отсутствием ответа на вопрос. Высокий процент респондентов, затруднившихся однозначно ответить на отдельные вопросы «да» или «нет», может свидетельствовать, что окончательное мнение относительно таких вопросов у опрашиваемых ещё не сложилось.¹³

Вместе с тем такие результаты по анализу обозначенного вопроса могут свидетельствовать о недостатках принимаемых антимонопольным органом решений.

КОММЕНТАРИЙ АВТОРОВ



Возможно, это связано с тем, что большинство принятых ФАС России решений, удовлетворяющих требованиям заявителей, не содер-

жат в себе конечные суммы, подлежащие к включению в состав НВВ регулируемой организации.

В качестве примера можно привести отрывок из резолютивной части решения ФАС России от 23 апреля 2019 г. № СП/34080/19 (спор об учете затрат по ряду статей при установлении тарифов в сфере теплоснабжения; Республика Тыва)¹⁴, пункты 3 и 4:

- Органу исполнительной власти Республики Тыва в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения произвести анализ и учет величины экономически обоснованных расходов по статьям «Расходы по сомнительным долгам» за 2017 год и «Расчетная предпринимательская прибыль» на 2019 год на основании настоящего решения, соответствующий анализ отразить в Экспертном заключении в соответствии с пунктом 29 Правил № 1075 с указанием документов и материалов, на основании которых принималось решение.
- Органу исполнительной власти Республики Тыва в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения пересмотреть ранее установленные тарифы на тепловую энергию на 2019 год для АО «Кызылская ТЭЦ» на основании пункта 3 настоящего решения, обеспечив введение в действие тарифов с 01.07.2019 г. с учетом не превышения предельного индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации. Как видно из приведенной

¹³ Илюшина Н.А. Причины, вызывающие отказ от ответа // 1990 г. С.103,
<http://ecsocman.hse.ru/data/497/758/1219/16-Ilyushina.pdf>

¹⁴ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/b7d765b7-6661-4d11-a4d4-40812a43c732/>

резольютивной части решения, ФАС России были удовлетворены требования регулируемой организации, при этом антимонопольный орган не указал точную сумму к включению в состав НВВ регулируемой организации.

Напротив, ФАС России предписала органу регулирования провести дополнительный анализ экономической обоснованности расходов и учесть их величину в тарифах (аналогичные позиции содержатся, например, в следующих актах: предписание ФАС России от 14 апреля 2020 г. № СП/31688/20, решение ФАС России от 14 июля 2016 г. № СП/23969/16, решение ФАС России от 19 июня 2019 г. № 31/51345/19 и др.).

Важно отметить, что такие формально не в полной мере определенные решения приводят к отсутствию единого понимания порядка их исполнения, что в результате повторно может нарушить права регулируемой организации, а также приводит к риску возникновения административной ответственности у органов регулирования за некорректное исполнение решений ФАС России.

При этом действующим законодательством в области тарифного регулирования не предусмотрен детальный порядок определения экономической обоснованности расходов, что также приводит к правовой неопределенности.

Такие неопределенные решения приводят к необходимости повторного обращения в антимонопольный орган за данной процедурой, поскольку региональный регулятор в порядке исполнения решения может включить затраты по решению ФАС и при этом исключить затраты по иным статьям (прямо не затронутым решением) в значительно большем объеме.

ВЫВОД

В этой связи, по нашему мнению, ФАС России целесообразно более детально подходить к формированию резольютивной части решений, а именно: в случае удовлетворения требований заявителей производить (при наличии

достаточных для этого материалов) расчет самостоятельно и прописывать конкретные суммы к включению в состав НВВ регулируемых организаций, не прописывая только проведение дополнительного анализа.

2.4.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ С УЧЕТОМ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРОСА

Кроме того, по нашему мнению, ФАС России желательно дополнительно внести изменения в Регламент деятельности Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), форм заявлений и решения о рассмотрении указанных споров, утвержденный Приказом от 19 июня 2018 г. № 827/18, в части предоставления возможности сторонам ознакомиться с материалами дела, в том числе с документами, представленными оппонентом. →

Особое внимание стоит уделить возможности привлечения на стадиях рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений) по спорным вопросам и разногласиям (в том числе для повышения качества и сбалансированности принимаемых решений).

Большинство опрошенных респондентов поддерживают данное предложение (73,7%) (См. Вопрос 10, Диаграмма 7).

Привлечение такого рода специалистов будет способствовать, по нашему мнению, еще более всестороннему рассмотрению споров и разногласий между субъектами регулирования, поскольку такое мнение независимого эксперта/экспертной организации позволит:

- провести объективный анализ НВВ регулируемой организации на предмет соответствия требованиям действующего законодательства, в том числе полноты представленных документов и качества обоснования расчетов;
- рассчитать величину НВВ, которая по оценке экспертов должна была быть учтена при установлении тарифов;
- дать оценку объемным показателям, в том числе величине полезного отпуска, на который делится НВВ при расчете тарифа.

Возможно, в этом случае ФАС России следует путем проведения оценки деятельности независимых экспертов или экспертных организаций, составить перечень таких субъектов, экспертиза которых будет приниматься во внимание при вынесении итогового решения.

Указанное, с учетом озвученной Правительством РФ реформы государственного аппарата и сокращения государственных служащих, позволит дополнительно сократить нагрузку на служащих ФАС России, в части анализа многотомных тарифных дел.

Так, например, согласно решению ФАС России от 6 июня 2019 г. № СП/50122/19 (спор по вопросу установления тарифов на водоотведение; Ханты-Мансийский автономный округ)¹⁵ регулируемая организация в поданных заявлениях указывала на →

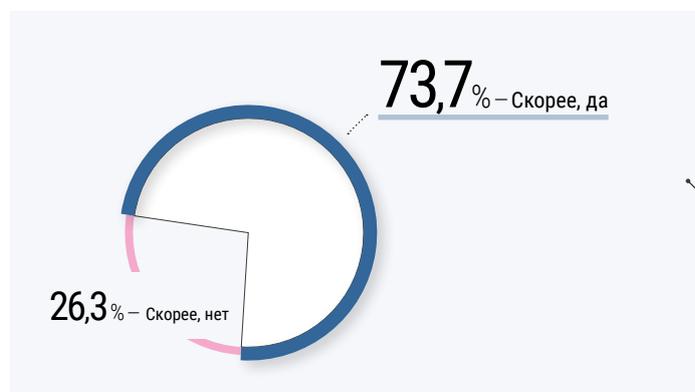


Диаграмма 7

Оценка респондентами необходимости привлечения на стадиях рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений)

¹⁵ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/82e0d235-4815-4809-9045-49264f264c4b/>



то, что органом регулирования на 2019 г. тариф на водоснабжение и водоотведение установлен на уровне ниже экономически обоснованного и просила признать размер расходов, подлежащих дополнительному учету в составе НВВ МУП «У» в части оказываемых услуг водоснабжения и водоотведения по следующим статьям затрат: «Амортизация», «Расходы на приобретение сырья и материалов и их хранение», «Расходы на оплату труда и отчисления на социальные нужды основного производственного персонала, в том числе налоги и сборы», «Общехозяйственные расходы», «Прочие производственные расходы», «Ремонтные расходы», «Административные расходы», «Расходы на оплату товаров (работ, услуг), приобретаемых у других организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности», «Расходы по сомнительным долгам», «Расходы на приобретение электрической энергии (мощности), тепловой энергии, других энергетических ресурсов и холодной воды», а также объемы полезного отпуска питьевой воды и объем реализации пропущенных сточных вод.

По совокупности заявленных требований можно сделать вывод о существенном объеме документов и материалов, а также о необходимости наличия специализированных технических знаний для разрешения возникшего спора (например, для расчета объема полезного отпуска питьевой воды и объема реализации пропущенных сточных вод).

Учитывая вышеизложенное, предложение о привлечении независимых экспертов при досудебном рассмотрении споров и разногласий является актуальным и будет, по нашему мнению, иметь только положительный эффект для достижения объективного результата.

Кроме того, сложившаяся правоприменительная практика приводит случаи, когда при расчете НВВ привлекались независимые эксперты (см., например, решение ВС Чувашской Республики от 15 февраля 2019 г. по делу № За-1/2019 (оставлено без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 5 июня 2019 г. № 31-АПА19-4); решение Арбитражного суда Костромской области от 23 сентября 2019 г. по делу № А31-5503/2018 (оставлено без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 10 февраля 2020 г. № 02АП-10123/2019 и постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14 сентября 2020 г. № Ф01-10946/2020) и др.).

Так, согласно упомянутому решению ВС Чувашской Республики по делу № За-1/2019 с целью определения расходов по ряду статей затрат (полезный отпуск тепловой энергии, потери тепловой энергии, операционные расходы, отчисления на социальные нужды, расходы по выплатам по договорам займа и кредитным договорам, включая проценты по ним и др.) была назначена судебная экспертиза. Также в данном деле экспертами проводилось исследование по установлению размера корректировки НВВ с целью учета отклонения фактических значений параметров расчета тарифов от значений, учтенных при установлении тарифов.

Суд согласился с выводами экспертов как подтвержденными объективными письменными доказательствами по делу.

2.5.

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ФАС РОССИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Основные цели и задачи деятельности антимонопольных органов России в 2018–2021 гг. связаны с реализацией Национального плана развития конкуренции, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618.

Указ Президента РФ предусматривает определение основных направлений государственной политики по развитию конкуренции; основных стратегических целей, принципов государственной политики по развитию конкуренции, а также ключевых показателей в наиболее актуальных отраслях экономики (видах деятельности), а также объединение деятельности и усилий в этом направлении всех ветвей и уровней власти, институтов гражданского общества.

Пунктом 4 Указа Президента РФ предусмотрено закрепление единого порядка досудебного рассмотрения споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов).

Именно этот пункт послужил основой принятия единых Правил рассмотрения досудебных споров и разногласий, которые заменили несколько различных документов.

Кроме того, приоритетными были обозначены направления по исключению тарифной дискриминации, обеспечение прозрачности и долгосрочности тарифного регулирования.

Таким образом, практика ФАС России по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, а также осуществлению контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования способствует защите конкуренции между хозяйствующими субъектами регулируемых отраслей и предупреждению (пресечению) возможного ограничения конкуренции органами тарифного регулирования.

Указанное подтверждается формированием единых подходов к порядку учета расходов в составе НВВ регулируемых организаций. →



ОТЧЕТ
по исследованию эффективности
деятельности ФАС России
по рассмотрению (урегулированию)
споров и разногласий,
а также осуществлению контроля
(надзора) в сфере государственного
тарифного регулирования. 2021

2. ФОРМИРОВАНИЕ
ЕДИНОБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ
(ПРАКТИКИ)

Рисунок 2

Статистика проводимых ФАС России проверок и иных контрольных полномочий в 2019 г.

Стоит отметить, что ФАС России наделена широким перечнем полномочий в части контроля, в том числе контрольными полномочиями в сфере тарифного регулирования.

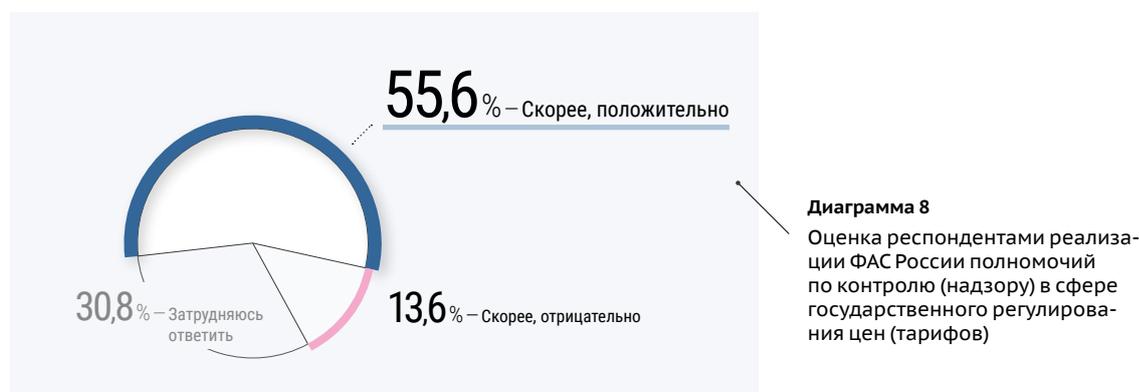
Обширная практика ФАС России (выдача предписаний) свидетельствует о регулярной деятельности ФАС России в данном направлении, так, например, в 2018 г. было проведено 11 проверок органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования цен (тарифов), а в 2019 г. их количество составило 28¹⁶. (См. Рис. 2)

При этом контрольно-надзорная деятельность ФАС России в сфере тарифов, в первую очередь, направлена на исключение установления экономически необоснованных тарифов.

Так, например, в предписании ФАС России от 26 декабря 2018 г. № СП/107200/18 (устранение органом регулирования нарушений, выявленных ФАС России по результатам плановой выездной проверки, Ленинградская область)¹⁷ антимонопольный орган указал на исключение из состава тарифов автомобилей среднего и бизнес классов, которые не используются непосредственно в производственном процессе в целях доставки ремонтных бригад и оперативного персонала в отдаленные пункты и других производственных мероприятий. Данные расходы были признаны для регулируемой организации необязательными для осуществления регулируемого вида деятельности.

Также в качестве примеров схожих предписаний, выданных антимонопольным органом по результатам проведения проверок, можно привести следующие: предписание ФАС России от 24 апреля 2018 г. по делу № СП/29158/18, предписание ФАС России от 14 декабря 2017 г. № СП/87858/17, предписание ФАС России от 26 июля 2019 г. по делу № МЕ/64504/19 и др.).

В целом большинство опрошенных респондентов (55,6 %) высказали мнение о положительной оценке реализации ФАС России полномочий по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов), что подтверждает вышеуказанный довод (См. Вопрос 6, Диаграмма 8).



¹⁶ https://fas.gov.ru/documents/type_of_documents/90

¹⁷ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/sp-107200-18/>

Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г., утверждённого протоколом Президиума ФАС России от 3 июля 2019 г. № 6¹⁸ определено, что одной из задач по реформированию правового регулирования деятельности естественных монополий и формированию эффективных механизмов тарифного регулирования является принятие федерального закона о государственном регулировании цен (тарифов).

При этом он направлен на достижение следующих целей:

- установление права, обязанности и ответственности каждого участника регулируемой деятельности, в том числе потребителей товаров (работ, услуг), в правовых отношениях, возникающих по вопросам регулируемой деятельности;
- установление полномочий регулирующих органов в сфере государственного регулирования цен (тарифов);
- определение целей и принципов государственного регулирования цен (тарифов);
- определение сфер, подлежащих государственному регулированию в наиболее эффективных направлениях с точки зрения долгосрочных интересов потребителей;
- установление порядка раскрытия информации и функционирования информационной системы «Единая информационно-аналитическая система «Федеральный орган регулирования — региональные органы регулирования — субъекты регулирования (далее — ФГИС ЕИАС);
- определение порядка установления (определения) цен (тарифов), подлежащих государственному регулированию;
- определение процедуры рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов, ставок, плат, надбавок);
- определение правил применения регулируемых цен (тарифов).

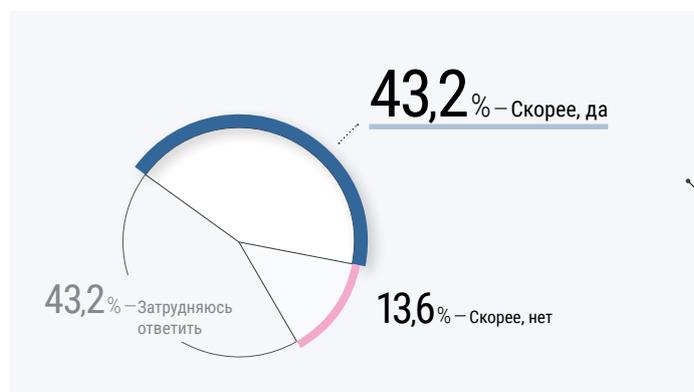


Диаграмма 9

Оценка респондентами положительного влияния принятия законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» на качество досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования

¹⁸ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72672786/>



Таким образом, унификация тарифного законодательства и определение единых подходов и методов будет, в том числе способствовать повышению качества рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, а также контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования, в том числе 43,2 % респондентов поддерживают данный вывод (См. Вопрос 11, Диаграмма 9). □



3. НЕДОСТАТКИ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) СПОРОВ И РАЗНОГЛАСИЙ, А ТАКЖЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Результаты проведенного исследования показали, что, несмотря на положительные стороны рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, а также контрольных полномочий антимонопольного органа в тарифной сфере, тем не менее, данные процедуры требуют определенной доработки.

Одной из проблем реализации данных полномочий является соблюдение принципа баланса интересов между ресурсоснабжающими организациями и потребителями.

Так, по мнению некоторых опрошенных, ориентируясь на недопущение роста тарифов при экономической обоснованности расходов регулируемой организации, антимонопольный орган фактически ограничивает возможность на получение справедливой цены (тарифа).

В этой связи в качестве механизма недопущения нарушения прав регулируемых организаций возможна дополнительная проработка вопросов по субсидированию тарифов за счет бюджетов до уровня экономической обоснованности.

Иное может привести к ситуации, когда «недерегулированность» будет способствовать банкротству ресурсоснабжающих организаций.

Кроме того, случается, что антимонопольный орган отказывает в признании обоснованности расходов, ссылаясь на предельные ограничения индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.



Такой вывод был сделан, например, в решении ФАС России от 22 апреля 2019 г. № СП/33063/19 (Спор по вопросу установления цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; Кемеровская область)¹⁹.

При этом важным является справедливое распределение показателей между отраслями. Так, зачастую рост тарифов на электрическую энергию и газоснабжение гораздо больше, чем на теплоснабжение и водоснабжение.

Указанное приводит к дисбалансу в тарифном регулировании и недофинансированию отдельных отраслей.

Еще одной озвученной респондентами в ходе опроса проблемой является отсутствие единой нормативной базы по сферам регулирования. На решение этой проблемы направлены принятие единого тарифного закона, а также разработка и принятие единых типовых форм экспертных заключений по установлению тарифов.

ФАС России уже подготовлены соответствующие изменения в Правила регулирования тарифов. Планируется, что экспертные заключения органов регулирования будут типовыми, иметь электронный цифровой формат и загружаться через систему ЕИАС. Это станет важным шагом на пути цифровой трансформации тарифного регулирования²⁰. □



¹⁹ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regionalnogo-tarifnogo-regulirovaniya/9383f1bb-0278-486b-986d-1bde1317ccdd/>

²⁰ <https://fas.gov.ru/news/30550>

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По итогам проведенного исследования эксперты приходят к следующим выводам и рекомендациям:

1. Существуют явные преимущества рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий в сфере тарифов, по сравнению с судебными инстанциями: оперативность рассмотрения, эффективный, отлаженный контроль за исполнением решений и т. д.
2. В целом опрошенные респонденты положительно относятся к рассматриваемой процедуре, при этом есть важные предложения по ее совершенствованию, которые уже частично учтены антимонопольным органом.
3. В целях объективного анализа рассматриваемых споров, в том числе анализа экономической обоснованности затрат, существует необходимость привлечения независимых экспертов, экспертных организаций, в том числе необходимо рассмотреть возможность закрепления их процессуального статуса, а также закрепить официальный статус независимых экспертных оценок.
4. Антимонопольному органу необходимо совершенствовать содержание принимаемых им решений: отойти от указания на необходимость проведения органом регулирования дополнительного анализа затрат, указывая конкретные суммы к включению в тарифы (при удовлетворении требований заявителей).
5. Необходимо в дальнейшем активно совершенствовать нормативно-правовую базу в области тарифного регулирования, в том числе установить единые правила и подходы регулирования во всех сферах, утвердить единую форму экспертных заключений.
6. Важным является и сделать указанную процедуру более открытой, в том числе обеспечить полный доступ к материалам для всех сторон, а также доступ к протоколам заседаний коллегиального органа, рассматривающего споры и разногласия.
7. В целях сокращения количества отказов в удовлетворении требований заявителей по причине превышения предельного ограничения индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги необходимо рассмотреть вопрос о дополнительном бюджетном субсидировании тарифов



регулируемых организаций до экономически обоснованного уровня при обязательном учете финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

8. Следует рассмотреть вопрос обобщения Президиумом ФАС России практики рассмотрения тарифных споров по аналогии с практикой по иным категориям рассматриваемых ФАС России дел (в частности, дел ведомственной апелляции).
9. Возможность создания механизма внутриведомственной апелляции по тарифным решениям.
10. Антимонопольному органу следует рассмотреть вопрос об активном использовании ФГИС ЕИАС. Например, предусмотреть возможность подачи заявлений через данную систему, а также возможность загрузки сторонами всех документов и ознакомления с ними.



ПРИЛОЖЕНИЕ

Обратная связь участников рынка по докладу «Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива»

Сфера деятельности респондента



1. Как Вы оцениваете деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг.?



3. Являются ли, по Вашему мнению, решения ФАС России, выносимые в рамках досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в 2015–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными, подробными?



4. Является ли, по Вашему мнению, обращение в ФАС России за досудебным рассмотрением (урегулированием) тарифных споров и разногласий эффективным инструментом защиты?



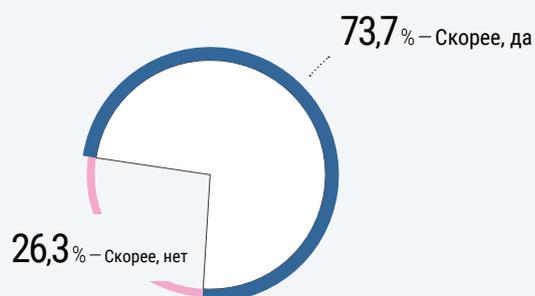
6. Как Вы оцениваете реализацию ФАС России полномочий по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг.?



8. Является ли, по Вашему мнению, акты ФАС России, выносимые в рамках государственного контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2015–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными?



10. Считаете ли Вы необходимым активное привлечение на стадиях досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных разногласий и споров, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений) по спорным вопросам и разногласиям (в том числе для повышения качества и сбалансированности принимаемых решений)?



11. Будет ли, по Вашему мнению, принятие законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» в качестве закона способствовать повышению качества досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования?



12. Считаете ли Вы, что существующая практика внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования способствует защите конкуренции между хозяйствующими субъектами регулируемых отраслей, предупреждению (пресечению) возможного ограничения конкуренции органами тарифного регулирования?



13. Оцените динамику качества внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2015–2020 гг.

