

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА**

**ПРОТОКОЛ № 7
ЗАСЕДАНИЯ СЕКЦИИ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА
по законодательному регулированию экономической и тарифной политики, а также
платежной дисциплины в ТЭК**

22.10.2019 г.

г. Москва, Государственная Дума
Георгиевский пер. 2, (зал 324)

Руководитель Секции: депутат ГД ФС РФ Назарова Наталья Васильевна

Присутствовали:

От Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации:

Юдина Юлия Викторовна - начальник Управления регионального тарифного регулирования ФАС России

От экспертного сообщества:

Гайфутдинов Рустам Рифатович - заместитель председателя Правления Ассоциации ГП и ЭСК по юридическим вопросам

Григорьев Александр Владимирович - заместитель генерального директора АНО "Институт проблем естественных монополий"

Долматов Илья Алексеевич - директор института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ "Высшая школа Экономики"

Ефременков Олег Сергеевич - директор по нормативному регулированию энергосбытовой деятельности ПАО ГК "ТНС Энерго"

Заикина Наталья Вячеславовна - заместитель Председателя Правления Ассоциации "НП Совет Рынка"

Золотова Ирина Юрьевна - Директор Центра отраслевых исследований и консалтинга Финансового университета регулирования естественных монополий НИУ "Высшая школа экономики"

Иванов Андрей Валерьевич - советник генерального директора ООО "Эн+девелопмент"

Касаев Игорь Георгиевич - директор юридического департамента ООО "Русэнергосбыт"

Касперович Наталья Петровна - начальник отдела ценообразования "РУСАЛ Глобал Менеджмент Б.В."

Косогова Екатерина Андреевна - директор по тарифообразованию ООО "Сибирская генерирующая компания"

Лосева Елена Владимировна - первый заместитель начальника Департамента экономического планирования и тарифообразования ПАО "ФСК ЕЭС"

Медякова Татьяна Николаевна - заместитель директора Департамента экономики и контроллинга ОАО «Концерн Росэнергоатом»

Миронов Игорь Владимирович	-	заместитель управляющего директора по взаимодействию с органами государственной власти ПАО "МОЭК"
Петрова Олеся Сергеевна	-	советник по тарифной политике и вопросам государственного регулирования ООО "Эн+девелопмент"
Рутенберг Дмитрий Анатольевич	-	директор по взаимодействию с органами государственной власти ПАО "ТГК-2"
Рыков Ярослав Александрович	-	директор по бизнес-анализу ПАО "Фортум"
Смагин Андрей Викторович	-	руководитель Дирекции по нормативно-правовой работе ПАО "ФСК ЕЭС"
Смирнов Антон Олегович	-	директор по развитию ООО "Эн+девелопмент"
Сорокина Алевтина Александровна	-	юрист Департамента правового департамента «Ассоциации гарантирующих поставщиков и Энергосбытовыхкомпаний»
Фатеева Елена Игоревна	-	первый заместитель Председателя Правления «Ассоциации гарантирующих поставщиков и Энергосбытовыхкомпаний»

ПОВЕСТКА:

1. Обсуждение проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» и проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» («закон-спутник»), разработанных ФАС России (тексты законопроектов предоставлены ФАС России);

2. Обсуждение инициативы по внесению изменений в действующее законодательство в части ликвидации имеющихся пробелов при взыскании задолженности за коммунальные услуги в случае смены собственника (повышение платежной дисциплины).

СЛУШАЛИ:

Вопрос 1.

Выступили: Назарова Н.В., Юдина Ю.В., Миронов И.В., Косогова Е.А., Фатеева Е.И., Григорьев А.В., Долматов И.А., Золотова И.Ю., Смагин А.В., Смирнов А.О., Заикина Н.В., Касперович Н.П., Медякова Т.Н.

Во вступительном слове Н.В. Назарова отметила высокую актуальность обсуждения проекта единого тарифного закона, разработанного ФАС России, так как в законопроекте предполагается закрепить основы государственного регулирования цен для большинства регулируемых видов деятельности. Вместо многообразия отраслевых законов, которыми в настоящее время определяются правила формирования тарифов на отдельные виды услуг и ресурсов, таких как железные дороги, аэропорты, лекарства, энергетика – ФАС России предлагается принять универсальный подход.

Основные принципы представленного законопроекта предполагают унификацию требований при установлении тарифов во всех сферах и введение единых методов их госрегулирования.

Вместе с тем, для энергетики важно сохранить накопленные особенности отраслевого законодательства, которое способно учесть технические, технологические, финансово-экономические особенности функционирования сфер, подлежащих государственному

регулированию, а также позволяет достаточно оперативно вносить изменения исходя из правоприменительной практики.

Многие участники заседания секции отметили, что разрозненность тарифного регулирования по отраслевому принципу представляется преимуществом, а не проблемой.

Существуют опасения, что принятие единого закона о тарифном регулировании может стать шагом назад и уничтожит накопленный опыт в регулировании и правоприменении такой специфической отрасли как энергетика.

Н.В. Назарова также отметила, что законопроект носит рамочный характер, в связи с чем в нём присутствуют отсылочные нормы, которые потребуют изменения в порядка 40 подзаконных актах и 17 федеральных законов. Отсюда появляются риски в связи с принятием данного законопроекта без должной проработки нормативной базы. В связи с этим необходима разработка вышеназванных актов и представление их депутатам Государственной Думы одновременно с законопроектом.

Представитель Федеральной антимонопольной службы РФ:

Начальник Управления регионального тарифного регулирования ФАС России Юдина Ю.В. в своём выступлении отметила, что с июня 2019 года проект единого тарифного закона особых изменений не претерпел, кроме возврата такой статьи затрат как амортизация, которая должна носить целевое назначение – восстановление основных средств и возврат вложенных инвестиций. В представленном виде законопроект впервые обсуждается на экспертном уровне в Государственной Думе.

На сегодняшний день ФАС России получила положительное заключение Государственно-правового управления Президента об отсутствии препятствий к внесению законопроекта в Государственную Думу при условии устранения замечаний ко второму чтению.

Что касается изменений в подзаконные нормативные акты и разработки новых, в связи с принятием законопроекта, то работа над проектами ведётся, но они не запущены в широкое обсуждение, так как согласно позиции отраслевых федеральных органов исполнительной власти - до момента внесения законопроекта в Государственную Думу, их обсуждение преждевременно. Ко второму чтению весь пакет нормативных актов, который должен быть разработан - будет представлен в Государственную Думу.

Мнение большинства экспертов:

Эксперты обратили внимание, что в доработанной редакции законопроекта не отражены следующие существенные замечания, которые неоднократно обсуждались бизнес-сообществом на различных площадках и направлялись в ФАС России для учёта в законопроекте:

1. Законопроект заявлен как рамочный, определяющий принципы и общие требования к регулированию тарифов в различных сферах предпринимательской деятельности. Вместе с тем, законопроект предусматривает нормы прямого действия по отношению к государственному регулированию тарифов во всех сферах, где осуществляется регулируемая деятельность, при этом не только в части процедуры установления тарифов, но и в части требований к учёту конкретных видов расходов при установлении тарифов.

Указанный подход полностью меняет концепцию государственного регулирования тарифов, как и предмет законопроекта. При этом отношения по определению цены (тарифа) товара, работы, услуги полностью исключаются из самих отношений по производству и предоставлению соответствующих товаров, работ и услуг, что противоречит не только правилам юридической техники, но и принципам законодательного регулирования соответствующих отношений.

2. Законопроект содержит прямое противоречие одному из основополагающих принципов отношений и основ государственной политики в сфере теплоснабжения – соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей. Вводятся положения об участии потребителей в государственном регулировании цен (тарифов), вводится институт советов потребителей. Потребители реализуют свои права, принимая участие в обсуждении проектов инвестиционных программ, а также при рассмотрении тарифных заявок и иной информации, а также через советы потребителей.

Вместе с тем законопроектом не определено, что для реализации полномочий такого уровня, как минимум, необходимо определить требования к уровню квалификации лиц, подлежащих включению в советы потребителей и представляющих их интересы.

При этом следует отметить, что и регулируемые субъекты, и потребители являются заинтересованными сторонами в принятии тарифных решений. Поэтому указанные нормы об участии в тарифных процессах только одной стороны – потребителей (без регулируемых субъектов) грубо нарушают основной принцип – баланс экономических интересов потребителей и регулируемых субъектов при принятии тарифных решений.

3. В качестве одной из целей законопроекта декларируется повышение прозрачности тарифного регулирования и улучшение инвестиционной привлекательности для обеспечения устойчивого функционирования и развития инфраструктуры. При этом законопроектом предложено включать инвестиционные расходы в состав необходимой валовой выручки по факту ввода в эксплуатацию и направлять их на:

- поддержание состояния инфраструктуры, предусматривающее приобретение, реконструкцию либо модернизацию основных средств в целях выполнения показателей поддержания инфраструктуры;
- проекты развития, предусматривающие приобретение, строительство, реконструкцию, модернизацию объектов основных средств, в результате которых предполагается увеличение объема производства (реализации) товаров, услуг.

Однако инвестиционные проекты в сфере теплоснабжения, как и в других энергетических подотраслях, невозможно четко разделить на проекты, которые относятся к поддержанию состояния инфраструктуры, и проекты, которые относятся к проектам развития, что не позволяет оценить правильность выбранного подхода, а также несет риски необоснованного исключения расходов из инвестиционных программ, в том числе и на поддержание текущего состояния инфраструктуры.

Результатом будет являться разнонаправленное изменение тарифов с достаточно большой амплитудой и «срезкой» с учетом предельных индексов платы граждан за коммунальные услуги, снижение надежности, ухудшение качества предоставляемых услуг и массовое недовольство потребителей из-за нарушения качества получаемых услуг, снижение платежной дисциплины потребителей.

Также в законопроекте из перечня мероприятий, учитываемых в рамках инвестиционной программы исключается приобретение основных фондов (например, покупка здания для клиентского офиса, приобретение спецтехники) и нематериальных активов (программное

обеспечение и прочие нематериальные активы могут приобретаться в составе инвестиционных программ), что влечет за собой риски увеличения уровня износа активов и снижения эффективности деятельности регулируемых субъектов.

4. В законопроекте прописано прекращение, в том числе поэтапное, либо минимизация объемов перекрестного субсидирования при установлении регулируемых цен (тарифов) в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством Российской Федерации. При этом, отсутствует определение понятия перекрестного субсидирования и методики ее определения. В связи с чем не ясно с чем планируется бороться и как, учитывая предельный индекс платы граждан.

5. Законопроектом предусмотрено, что методы экономически обоснованных затрат и доходности инвестиционного капитала (*данное определение представлено в законопроекте впервые, до этого в законодательстве применялся термин – метод доходности инвестированного капитала*) применяются при невозможности применения метода эталонов или метода индексации в случаях и порядке, определяемых Правительством Российской Федерации. При этом метод экономически обоснованных затрат не относится к долгосрочным и не понятно, каким критериям надо соответствовать, чтоб метод индексации был неприменим. Одновременно, исходя из концепции законопроекта надо учитывать приоритетность метода эталонов. При этом не понятно, почему для такой большой страны, как Россия, с таким разнообразием географических, экономических и хозяйственных условий, с такой неравномерностью в экономическом развитии субъектов, регионов, отраслей метод эталонов – приоритетный метод, а остальные – исключение. Отсутствие четких критериев по выбору методов приведет к путанице при выборе методов, порождая многочисленные разногласия между субъектами рынка, а также сделает тарифное регулирование на фундаментальном этапе (этапе по выбору метода) крайне непрозрачным.

6. Предлагаемые законопроектом особенности учета отдельных затрат противоречат действующему законодательству и существенно ухудшают положение как регулируемых субъектов, так и их работников. Так, зафиксированные в текущей редакции подходы к определению расходов на оплату труда и отчисления на социальные нужды противоречат нормам трудового законодательства.

Законопроектом предусмотрено, что численность работников регулируемого субъекта определяется в соответствии с нормативами численности, а также что размер средней заработной платы работников регулируемого субъекта не должен превышать среднюю заработную плату по отрасли, в которой осуществляет свою деятельность субъект, сложившуюся в соответствующем субъекте РФ по итогам года, предшествующего году начала периода регулирования, что уже ведет к занижению уровня оплаты труда за счет недоучета индекса потребительских цен на базовый период регулирования в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Министерства экономического развития Российской Федерации.

При этом расчет средней заработной платы работников регулируемых субъектов в границах субъектов РФ будет производиться с учетом заработной платы низкоквалифицированных сотрудников мелких котельных, что окажет влияние на цикличное снижение уровня и общего размера фонда оплаты труда в тарифах для крупных эффективных предприятий (высококвалифицированных работников тепловых электростанций).

Кроме того, в отсутствие методики определения нормативов численности работников, а также методики обоснованного анализа фактической численности, предлагаемые нормы носят коррупциогенный характер.

Законопроектом устанавливается, что расходы на социальные нужды включаются в НВВ в размере, не превышающем 7% от расходов на оплату труда при условии, если это предусмотрено коллективным договором или социально-партнерским соглашением, при этом перечень или хотя бы подход к определению таких расходов в законопроекте отсутствует, что приведет к разногласиям в части определения расходов на социальные нужды и риску их неучета. Законопроект прямо запрещает учет расходов на добровольное страхование, что существенно ухудшит социальную защищенность и условия труда работников предприятий, где коллективные договоры предусматривают такие расходы и выплаты из прибыли на социальные нужды.

В рамках законопроекта не урегулирован вопрос обязательных страховых взносов, которые устанавливаются действующим законодательством в размере 30% (пенсионное страхование, обязательное медицинское страхование, страхование на случай временной нетрудоспособности и т.д.).

В целом детализацию расходов на фонд оплаты труда на уровне федерального закона считаем излишней, поскольку сама методика формирования операционных расходов должна определяться отраслевыми нормативными правовыми актами.

7. В редакции законопроекта исключена статья, согласно положениям которой Правительство Российской Федерации наделялось полномочиями по утверждению критериев отнесения хозяйствующих субъектов к регулируемым субъектам.

Следует отметить, что соответствующие критерии уже утверждены в сфере электроэнергетики и признаны целесообразными в сфере тепло- и водоснабжения.

В связи с чем, Комитетом по энергетике Государственной Думы РФ совместно с Комитетом по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы РФ разработан, внесен и принят в первом чтении Законопроект № 388059-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении», направленный на оптимизацию рынка тепловой энергии в части установления критериев и порядка отнесения владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям.

8. Законопроектом предусмотрена возможность проведения проверки не более двух подряд долгосрочных периодов регулирования, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки. При этом, два долгосрочных периода составляют 10 лет, а решение о проведении проверки может быть вынесено, например, на 4-ом году очередного долгосрочного периода. С учетом того, что установленная законодательством периодичность проверки составляет не чаще, чем один раз в три года, считаем целесообразным ограничить 3 годами и проверяемый период.

9. Законопроектом дано определение долгосрочного периода регулирования, в котором предусмотрено, что данный период может быть не менее 5 календарных лет, что не соответствует отраслевому законодательству и исключает возможность применения трехлетнего срока действия тарифов для впервые регулируемых организаций.

10. Законопроект предусматривает, что со дня вступления в силу закона и до приведения в соответствие с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с государственным регулированием цен (тарифов), указанные законы и иные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей закону. Такой подход создает существенные риски возникновения правового коллапса в регулировании соответствующих отношений, т.к. в случае несвоевременного принятия нормативных правовых актов, предусмотренных законом, старые нормативно-правовые акты будут неприменимы, а новые еще не будут приняты. В этой связи представляется необходимым предусмотреть, что действующие на момент вступления в силу

закона нормативно-правовые акты подлежат применению до принятия нормативных правовых актов, предусмотренных законом. В случае принятия законопроекта в текущей редакции крайне важно не допустить вакуума правового регулирования при переходе к новой системе регулирования тарифов.

11. В законопроекте отсутствует увязка проектируемых положений с предельными (максимальными) индексами изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, утверждение которых предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации», и применение которых противоречит основным принципам и положениям как действующего тарифного законодательства в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения и обращения с твердыми коммунальными отходами, так и законопроекта.

12. В законопроекте не прописана ответственность органов регулирования за принятие решений, которые наносят ущерб хозяйствующему субъекту. Отсутствуют положения о компенсации за счет средств бюджетов соответствующего уровня последствий, связанных с пересмотром органом регулирования долгосрочных тарифов (долгосрочных параметров регулирования), установлением экономически необоснованных тарифов.

13. Законопроект не предусматривает сохранение особого порядка ценообразования в ценовых зонах теплоснабжения («альтернативная котельная»), предусматривающем отмену государственного регулирования цен (тарифов) и формирование цен на тепловую энергию по соглашению сторон. Особенности правового регулирования в ценовых зонах теплоснабжения установлены всего 2 года назад Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 279-ФЗ, предусматривающие либерализацию отношений в сфере теплоснабжения, основанную на принципах конкуренции с альтернативными способами теплоснабжения потребителей тепловой энергии; переход от прямого ценового регулирования к регулированию правил организации отношений в сфере теплоснабжения и государственному контролю за деятельностью теплоснабжающих и теплосетевых организаций; снижение административного регуляторного давления на бизнес с повышением ответственности бизнеса перед потребителями тепловой энергии.

Полагаем, что отмена рыночных инструментов регулирования отрасли не согласуется с ранее принятыми решениями, направленными на либерализацию рынка тепловой энергии, таким образом, вызывая нестабильность правового регулирования в отрасли.

В ходе обсуждения, эксперты отметили целесообразность:

- вернуться к рассмотрению концепции законопроекта, сделав его рамочным, задающим определенный вектор для отраслевых законов, но не заменяющим их;
- предусмотреть поэтапный переход к новым законодательным требованиям в целях исключения дестабилизации работы регулируемых организаций, в частности - пересмотра долгосрочных тарифов;
- разработать и рассматривать единым пакетом все планируемые изменения в отраслевое законодательство, а также всех подзаконных нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования;
- в целях сохранения инвестиционной привлекательности отраслей, недопущения возникновения убыточности, а в последствии и банкротства компаний, сохранения социально-экономического развития субъектов РФ исключить все вышеуказанные коллизии законопроекта;

- отказаться от приоритизации какого-либо из методов тарифного регулирования в связи с невозможностью, по мнению экспертов, применения метода эталонных расходов при регулировании целого ряда сфер (железные дороги, транспорт и т.д.);
- в рамках доработки законопроекта подготовить схему, отражающую распределение расходов (групп расходов) при разных методах регулирования, с обеспечением соответствия их определений отраслевому законодательству и фактическим условиям хозяйственной деятельности;
- закрепления в законопроекте нормы о компенсации в тарифе расходов на эксплуатацию бесхозяйных объектов инженерно-технического обеспечения, в случае назначения регулируемой организации эксплуатирующей организацией в отношении выявленных бесхозяйных объектов;
- исключить из сферы регулирования законопроекта вопросы ценообразования в ценовых зонах теплоснабжения.

Вопрос 2.

(Выступили: Назарова Н.В., Миронов И.В., Фатеева Е.И., Смирнов А.О., Смагин А.В.)

Н.В. Назарова сообщила, что в ее адрес поступили предложения от ресурсоснабжающих организаций с просьбой рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства в целях упрощения взыскания задолженности за коммунальные услуги в случае смены собственника жилого помещения (квартиры).

В настоящее время собственник квартиры в многоквартирном (жилом) доме не отвечает по долгам предыдущего, поскольку обязанность по оплате коммунальных услуг лежит на каждом собственнике (статья 210 Гражданского кодекса Российской Федерации). Встречаются ситуации, когда собственник жилого помещения не производил оплату коммунальных услуг в течение определенного периода времени, накопил долг и впоследствии произвел отчуждение (продажу, дарение) принадлежащего ему жилого помещения с неоплаченным долгом.

При переходе права собственности на помещение к покупателю (одаряемому) правоотношения между исполнителем коммунальных услуг и предыдущим собственником прекращаются, при этом за последним сохраняется неоплаченная задолженность за коммунальные услуги. В большинстве случаев такая задолженность остается неоплаченной, а ее истребование становится затруднительным по причине отсутствия информации о новом месте жительства предыдущего собственника и невозможности ее получения в рамках действующего законодательства.

Гражданским законодательством предусмотрена возможность перехода задолженности с должника на другое лицо по основаниям, предусмотренным законом (статья 392.2 ГК РФ). В частности, в соответствии с частью 3 статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при переходе права собственности на помещение в многоквартирном доме к новому собственнику переходит обязательство предыдущего собственника по оплате расходов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Таким образом, задолженность по уплате взносов на капитальный ремонт переходит к новому собственнику помещения в силу закона.

Мнение большинства экспертов:

В ходе обсуждения данного вопроса члены Секции Экспертного Совета признали целесообразным предусмотреть применение аналогичного правила по отношению к задолженности за коммунальные услуги, что значительно бы упростило процедуру истребования задолженности, образовавшейся по вине предыдущего собственника.

Экспертами также было предложено рассмотреть вариант внедрения предупредительной защитной меры для обеспечения прав нового собственника: в Федеральном законе от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» предусмотреть обязанность прикладывать к заявлению о государственной регистрации прав справку об отсутствии задолженности по оплате за жилищно-коммунальные услуги.

РЕШИЛИ:

По первому вопросу:

1. Принять к сведению доклад Долматова И.А., Миронова И.В., Косоговой Е.А., Фатеевой Е.И., а также замечания и предложения, высказанные другими участниками обсуждения.

2. Рекомендовать ФАС России учесть позицию членов Секции Экспертного совета при доработке проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» до внесения в Государственную Думу.

3. Учитывая высокую актуальность и значимость проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» и соответствующих изменений в отраслевые федеральные законы для развития топливно-энергетического комплекса, рекомендовать Комитету Государственной Думы по энергетике выступить Комитетом-соисполнителем по данному законопроекту при его внесении в Государственную Думу в установленном порядке.

4. Рекомендовать Комитету Государственной Думы по энергетике учесть экспертные оценки и мнения членов Секции Экспертного совета при формировании заключения Комитета на проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» и соответствующие изменения в отраслевые федеральные законы.

По второму вопросу:

1. Принять к сведению доклад Назаровой Н.В. по второму вопросу повестки и одобрить предложение по разработке проекта федерального закона, направленного на повышение платежной дисциплины - совершенствование законодательства в целях упрощения взыскания задолженности за коммунальные услуги в случае смены собственника жилого помещения (квартиры). Учесть предложения, озвученные членами Секции Экспертного совета, при подготовке законопроекта.

**Руководитель Секции,
Депутат Государственной Думы**

Н.В. Назарова