



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

О проекте Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»

Долматов Илья Алексеевич, к.э.н.

Директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий

Октябрь, 2019

Основные вопросы к законопроекту

1. Недостижимые и противоречивые цели законопроекта
2. Не проработаны механизмы реализации принципов, которые и сегодня закреплены отраслевыми НПА
3. Внедрение законопроекта без конкретизирующих норм и подзаконных актов приведет к парализации системы регулирования

Цели законопроекта: основные вопросы

Цель законопроекта	Проблема
<ul style="list-style-type: none">➤ «Защита интересов потребителей товаров (работ, услуг) регулируемых субъектов»➤ «Достижение оптимального сочетания экономических интересов потребителей и регулируемых субъектов»	Противоречие целей
<ul style="list-style-type: none">➤ Обеспечение устойчивого развития экономики на основе долгосрочного регулирования цен (тарифов) и роста благосостояния населения	Долгосрочность не обеспечивается. Как учитывается благосостояние населения?
<ul style="list-style-type: none">➤ Создание экономических стимулов, обеспечивающих использование ресурсосберегающих технологий в производственных процессах	Нормы закона противоречат этой цели
<ul style="list-style-type: none">➤ Создание инвестиционной привлекательности регулируемых отраслей для обеспечения устойчивого функционирования и развития инфраструктуры	В результате внедрения законопроекта ситуация ухудшится

Долгосрочность регулирования

- Законопроект предусматривает полную зависимость решений РРО от «федерального фактора», в том числе от прогноза СЭР и предельных тарифов в условиях отсутствия методик их расчета
- Законопроект предусматривает возможность пересмотра любых тарифных решений по результатам контроля ФАС
- Законопроект предусматривает формирование эталонов затрат ФАС без конкретизации условий их пересмотра
- В законопроекте не предусмотрен инструмент регуляторных соглашений и их приоритет при изменении законодательства и «федерального фактора»

Все это «реализовано» уже сегодня в рамках отраслевых НПА и обуславливает недоверие бизнеса к стабильности условий работы

Как работает на практике предусмотренная действующими НПА долгосрочность регулирования

- 3 системных пересмотра долгосрочных параметров регулирования за 5 лет
- Опция «списания» долгов по сглаживанию региональными проверками «задним числом» и учетом их результатов за рамками долгосрочного периода
- Негативный образец подходов к регулированию на федеральном уровне (примеры):
 - Свердловская область: в 2018 году по результатам контрольных мероприятий ФАС отменено 20 тарифных решений в связи с нарушениями, допущенными региональным регулятором при регулировании на 2016-2018 гг.
 - Тюменская область: в 2018 году по результатам контрольных мероприятий ФАС предписала пересмотреть базовый уровень расходов, установленный на 2012 год

Стимулирование ресурсосбережения

- Проектом ФЗ установлено, что метод эталонных расходов основывается на сравнительном анализе текущих расходов регулируемых организаций → **в расчет эталонов затрат будут заложены эксплуатационные затраты, сложившиеся на производствах с устаревшими технологиями**
- Проект ФЗ выделяет инвестиционные проекты «поддержания состояния инфраструктуры» и «развития с целью увеличения объемов реализации». Проектом ФЗ установлено что амортизация учитывается в составе инвестиционных расходов. → **гарантированный источник финансирования «ресурсосберегающих» проектов отсутствует**



В рамках существующей тарифной политики экономические стимулы к внедрению «прорывных» технологий и реализации «ресурсосберегающих» проектов отсутствуют.

Снижение инвестиционной привлекательности

- Метод доходности последний в списке приоритетов. При этом критерии применения методов не определены
- Даже если метод доходности будет применяться, в инвестированный капитал включаются лишь объекты инвестиционной программы → не соблюдаются созданные сегодня гарантии возврата инвестиций
- Учет амортизации в тарифах не гарантирован, что снижает финансовые возможности организаций и увеличивает стоимость привлечения капитала
- Другие методы регулирования также не гарантируют доходность на вложенные средства

Принципы регулирования, которые не реализуются сегодня и по которым не определены механизмы реализации после вступления в силу ФЗ

Принцип регулирования, предусмотренный 35-ФЗ	Практика регулирования
Учет экономически обоснованных расходов	Отсутствие методики формирования предельных тарифов, несоответствие макроограничений методикам и отраслевым приоритетам
Долгосрочность регулирования	Частый внеплановый пересмотр долгосрочных параметров, пересмотр тарифных решений «задним числом»
Обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала	Доходность не гарантирована
Запрет перекрестного субсидирования (кроме субсидирования населения)	Безадресное субсидирование потребителей в отдельных регионах посредством ценовых механизмов

Добиться реализации предлагаемых принципов регулирования без изменения подзаконных НПА нельзя (а без ФЗ можно)

Результативность внедрения закона

1. Законопроект неполноценен без существенной переработки действующих НПА:

- 10 федеральных законов
- свыше 50 актов Правительства РФ и ведомственных методических документов

2. Без корректировки указанных НПА цели и принципы ФЗ (большинство которых прописано и сегодня отраслевой нормативной базой) не достигаются (не реализуются)



- Необходимо рассмотрение всех проектов НПА комплексно
- Необходимы целевые показатели внедрения ФЗ и контроль за их исполнением

Коллапс существующей системы регулирования

- Со дня вступления в силу ФЗ иные нормативные акты применяются «в части, не противоречащей ФЗ»
- **Вся** существующая методическая база вступит в противоречие с ФЗ:
 - Неаккуратная проработка перечня сфер деятельности, в которых осуществляется регулирование
 - Иное название методов регулирования
 - Приоритетность методов при отсутствии критериев невозможности применения того или иного метода
 - Исключение понятие «неподконтрольные расходы»
 - Иные принципы учета амортизации и прибыли без конкретизации формул
 - Отсутствие ясности по вопросу учета корректировок НВВ и др.
- «Размыты» границы полномочий потребителей: формально совет потребителей сможет заблокировать любое тарифное решение
- **Итог:** все тарифные решения до издания пакета подзаконных актов становятся нелегитимными; регулирование будет осуществляться в судах (с колоссальными бюджетными последствиями)

Неаккуратная проработка норм ФЗ, которая увеличит объем споров и судебных разбирательств

1. Закон декларирует определение не только прав, но и обязанностей потребителей, но никакие обязанности потребителей законом не прописаны
 2. Путаница в типизации инвестпроектов:
 - строительство без увеличения объема услуг не предусмотрено
 - реконструкция и модернизация имеет целью либо «поддержание» либо увеличение объема услуг
 3. Путаница в наименовании сравнительных методов (сравнительный анализ / анализ сопоставимых рынков / эталонных затрат)
 4. Сфера регулирования «деятельность субъектов ЕМ» без конкретизации видов деятельности
 5. Противоречие принципа экономической обоснованности и приоритета метода эталонов
 6. В структуре НВВ отсутствуют неподконтрольные расходы
 7. Эталонные затраты – это комплексный метод расчета НВВ или составная часть иных методов?
- и другие...

Предложения

1. Доработка законопроекта в части устранения противоречий, нереализуемых норм, норм с неоднозначными трактовками
2. Закрепление целевых показателей внедрения закона, их контроль
3. Вступление в силу законопроекта только после отработки изменений основного пакета подзаконных актов



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Спасибо за внимание!

101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., д. 20
Тел.: (495) 621-7983, факс: (495) 628-7931
www.hse.ru