Приложение 2 (часть 1)

к протоколу от 12 марта 2020 г.

**Замечания к проекту федерального закона «Об основах государственного
регулирования цен (тарифов)» (далее – законопроект)**

**Позиция Ассоциации «Совет производителей энергии»:**

Разработчиком законопроекта ФАС России неоднократно заявлялось, что законопроект будет рамочным, определяющими принципы и общие требования к регулированию тарифов в различных сферах предпринимательской деятельности. Вместе с тем, законопроект предусматривает прямое регулирование отношений по 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 учету конкретных видов расходов при установлении тарифов. Законопроект полностью меняет концепцию государственного регулирования тарифов. Основные замечания к законопроекту заключаются в следующем.

1. Внедрение эталонного регулирования в качестве приоритетного метода в сжатые сроки в отсутствие четкой концепции и готовой модели не позволяет выполнить оценку и анализ экономических последствий для регулируемых организаций и потребителей. Проектом и сопроводительными материалами не определены сроки разработки подзаконных нормативных правовых актов, переходный период и порядок, в соответствии с которым должен осуществлять переход на новую систему регулирования.

Законопроект-«спутник» «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», размещенный на сайте regulation.gov.ru, в достаточной степени не проработан. Его последняя редакция полностью исключает отраслевую специфику и, во взаимосвязи с нормативными положениями настоящего законопроекта, сильно снижает достигнутый уровень проработки вопросов тарифообразования в отрасли. Нормы, которые регламентировали бы исключаемые из Федерального закона «Об электроэнергетике» вопросы, отсутствуют в законопроекте или других известных проектах нормативных правовых актов.

В связи с чем предлагаемую систему регулирования необходимо рассматривать единым пакетом: законопроект и законопроект-спутник, а также все планируемые подзаконные нормативные правовые акты (по оценкам ФАС России необходимо: внести изменения в 35 актов Правительства РФ и издать 9 новых постановлений Правительства РФ).

2. Изменение порядка учета возврата средств на капитальные вложения, в соответствии с которым инвестиционные расходы могут быть включены в НВВ только после ввода объектов в эксплуатацию или их постановки на балансовый учет (пункт 1 части 1 статьи 17), существенно ограничивает инвестиционную привлекательность отрасли: регулируемые субъекты необоснованно лишаются тарифных источников финансирования инвестиционных программ.

В отсутствие тарифных средств единственным вариантом останется кредитование. При этом дополнительные затраты на кредитование и выплату процентов безусловно влияют на рост тарифа.

3. Амортизация включается в необходимую валовую выручку (далее – НВВ) только в случае, если использование амортизации направлено на мероприятия, включенные в утвержденную инвестиционную программу и предусмотренные в соответствующих схемах теплоснабжения или водоснабжения. Схемы не учитывают покупку основных средств, напрямую не относящихся к теплоснабжению (спецавтотранспорт, станки и оборудование и пр.), но необходимых для обеспечения надежного и бесперебойного теплоснабжение потребителей.

4. Принципиальное изменение системы регулирования инвестиционной деятельности, которое заключается в разделении инвестиционных расходов на инвестиции на поддержание состояния инфраструктуры (для «новых» объектов) и инвестиции в проекты развития (для «старых» объектов), представлено в отсутствие концепции и критериев определения таких расходов.

Не учтено, что в электроэнергетике и теплоснабжении регулируемыми субъектами за счет тарифных источников в том числе реализуются мероприятия, которые напрямую не влияют на увеличение объема оказываемых услуг по регулируемым ценам, призваны поддерживать надежность энергосистемы, системы теплоснабжения, обеспечить надежность и качество оказываемых услуг (например, ликвидация «узких мест» в энергосистеме).

5.Из состава инвестиций безосновательно исключены создание и модернизация нематериальных активов. Законопроект лишает регулируемые организации возможности осуществлять за счет тарифных источников разработку НИОКР, программного обеспечения и других объектов интеллектуальной собственности, развивать технологии.

6. Закрепленный в статье 5 принцип приоритета метода сравнительного анализа (эталонных затрат) неприменим к установлению тарифа на услуги системного оператора: для него не существует организаций, деятельность и расходы которых могут быть использованы для сравнения, оценки и регулирования его финансовой деятельности.

7. Часть 5 статьи 17, закрепляющая возврат инвестиционных расходов, реализуемых в интересах конкретных потребителей по их обращению, в составе платы за технологическое присоединение, не учитывает действующий в электроэнергетике запрет на включение в состав платы на технологическое присоединение инвестиционной составляющей на покрытие расходов, связанных с развитием существующей инфраструктуры.

8. Экономия регулируемого субъекта классифицируется как прибыль, что приводит к автоматическому изъятию экономии при регулировании вне зависимости от итогового финансового результата организации (статья 19), что дестимулирует повышение эффективности и существенно ограничивает возможности возврата инвестиций в условиях ограничения темпов роста тарифов индексами платы граждан за коммунальные услуги.

Не определены критерии, в зависимости от которых решается, остается ли экономия инвестиционных расходов в распоряжении регулируемого субъекта (а именно, критерии, по которым определяется полное выполнение мероприятий инвестиционных программ).

9. Ограничение расходов на компенсацию технологических потерь регулируемого субъекта величиной норматива технологических потерь (частью 5 статьи 18), что не стимулирует регулируемые организации к проведению мероприятий по снижению величины потерь ниже норматива, поскольку вся экономия будет изъята и не учитывает нормы действующего законодательства, которые предусматривают сохранение экономии относительно норматива при определенных условиях в сфере теплоснабжения (учет фактического объема потерь в случае, если более 75 % фактического объема отпуска тепловой энергии определялось по показаниям приборов учета в предыдущий отчетный период - «амнистия потерь»).

10. Размер расчетной предпринимательской прибыли перестает быть фиксированной величиной (5%) и ставится в зависимость от решения органа регулирования о достижении или не достижении регулируемым субъектом показателей эффективности, при этом в РПП не включается налог на прибыль (часть 4 статьи 19).

11. По тексту в различных формулировках предусмотрено множество других показателей (кроме показателей эффективности), от выполнения которых зависит принятие тарифных решений, но четко не определено, какие именно показатели и как должны устанавливаться органом тарифного регулирования и соблюдаться регулируемым субъектом.

12. Особенности учета затрат на оплату труда и отчисления на социальные нужды противоречат нормам действующего трудового законодательства и ухудшают положение как регулируемых субъектов, так и их работников. Численность работников регулируемого субъекта определяется в соответствии с нормативами численности работников, утвержденными Правительством РФ, также размер средней заработной платы работников регулируемого субъекта не должен превышать среднюю заработную плату по отрасли. Требования законопроекта о непревышении размера средней заработной платы работников над размером средней заработной платы по отрасли неприемлемы в условиях имеющегося дефицита высококвалифицированных кадров и уровня оплаты труда в отдельных регионах.

13. Законопроектом не учитываются особенности тарифного регулирования в ценовых зонах теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом от 29.07.2017 № 279-ФЗ, а также особенности системы ценового регулирования, предусматривающей отмену регулирования цен на тепловую энергию, производимую (и) или поставляемую в виде пара, цен на теплоноситель в виде пара, цен на тепловую энергию, поставляемую потребителю при отсутствии соединения
с системой теплоснабжения (введенными Федеральным законом от 01.12.2014 № 404-ФЗ) и цен на тепловую энергию при заключении долгосрочных договоров (либерализация договоров в теплоснабжении), также законопроектом не предусмотрены вопросы регулирования организаций на основе долгосрочных параметров, являющихся условиями концессионных соглашений, и их обеспечение при переходе к методу сравнительного анализа (эталонных расходов).

14. 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.

15. В пункте 7 части 1 статьи 3 законопроекта 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.

16. Положения о контроле инвестиционной деятельности не синхронизированы с предложениями Минэкономразвития России в части регулирования инвестиционной деятельности (предусмотрены проектом поправок к законопроекту № 50224-7) и предложениями Минэнерго России в части мониторинга за реализацией инвестиционных программ (предусмотрены в целевой структуре нормативного правового регулирования в сфере электроэнергетике).

Отнесение контроля за использованием инвестиционных расходов к предмету государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования цен (тарифов) (статья 29) смешивает регулирование инвестиционной деятельности и тарифное регулирование, задваивает предмет проверок, проводимых в соответствии с законопроектом.

17. Частью 3 статьи 32 законопроекта 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.

18. Объем полномочий советов потребителей (статья 6) избыточен, что снижает степень гибкости тарифного регулирования и скорость принятия решений органами регулирования, создает возможность неосновательного вмешательства в принимаемые решения.

19. В законопроекте не отражены вопросы, необходимость урегулирования которых неоднократно озвучивалась экспертным сообществом в рамках единого закона, в частности:

- исключение дублирования предоставления однородной информации в федеральный орган регулирования (ФАС России) и органы регулирования субъектов, в том числе на бумажном и электронном носителях;

- введение возможности подачи части документов тарифной заявки и обосновывающих материалов в электронном виде, а части – в бумажном виде по выбору регулируемой организации;

- исключение необходимости создания отдельных отчетов в формате, указанном федеральным органом регулирования, для предоставления в электронном виде бухгалтерской и статистической отчетности;

- введение механизма придания обратной силы решению об установлении тарифов (со дня начала осуществления деятельности) либо включения расходов, понесенных организацией на осуществление регулируемого вида деятельности, в тарифы в виде выпадающих доходов;

- необходимость предоставления обосновывающих материалов по операционным расходам только на первый год долгосрочного периода регулирования;

- возможность предоставления материалов в течение всего периода рассмотрения дела, а не только при направлении предложений по тарифам;

- приобщение к тарифному делу всех материалов, предоставленных РСО с целью обеспечения формирования полного комплекта документов, обосновывающих тарифы;

- введение запрета на истребование документов, содержащих дублирующую информацию, четкое определение круга информации, минимальных сроков представления документов, объяснений и информации по требованиям органов регулирования и его должностных лиц, возможность продления этих сроков;

- установление исчерпывающего перечня документов (обосновывающих материалов), предоставляемых вместе с предложением об установлении платы за подключение (техническое присоединение), в том числе индивидуальной платы;

- предварительное заблаговременное уведомление о дне заседания правления, на котором планируется рассмотрение тарифного дела;

- возможность предварительного заблаговременного ознакомления с материалами тарифного дела, в том числе экспертным заключением органа регулирования.

**Позиция АО «Системный оператор Единой энергетической системы»:**

Законопроект требует доработки в части следующих вопросов:

1. В части осуществления инвестиционной деятельности и учета инвестиционных расходов при тарифообразовании.

1.1. Из состава инвестиций, осуществляемых регулируемыми субъектами, безосновательно исключены создание и модернизация нематериальных активов.

Согласно текущей редакции статьи 3 расходы на разработку (модификацию) программного обеспечения, создание программно-аппаратных комплексов, проведение научно-исследовательских работ и т.п. к инвестициям не относятся.

В силу налогового и бухгалтерского законодательства во взаимосвязи с законопроектом к числу операционных расходов затраты на создание, модернизацию нематериальных активов также не могут быть отнесены, т.к. не связаны с непосредственным обеспечением текущей деятельности регулируемых субъектов по производству (реализации) товаров, работ, услуг.

Как следствие, организации, существенную долю в инвестиционных расходах которых составляют разработка НИОКР, программного обеспечения и других объектов интеллектуальной собственности, лишатся возможности развивать технологии и финансировать такие мероприятия за счет тарифных средств. Особенно это актуально для субъектов электроэнергетики, для которых законодательство (постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 977) в настоящее время предусматривает учет создания и модернизации нематериальных активов в инвестиционной программе. Благодаря этому в отрасли развиваются в том числе технологии оперативно-диспетчерского и оперативно-технологического управления.

 1.2. Предусмотренная статьями 3 и 29 процедура контроля инвестиционной деятельности на всех ее этапах увеличивает административную нагрузку на субъектов предпринимательской деятельности и снижает эффективность государственного управления.

 Законопроект исходит из возможности проведения самостоятельного контроля инвестиционной деятельности (контроль за «использованием инвестиционных расходов») и включает его в состав государственного контроля (надзора) в области госрегулирования цен (тарифов). Но у государственных органов уже имеется достаточно механизмов, которые могут при эффективном применении обеспечить формирование и своевременную реализацию инвестиционных программ.

Новые полномочия предусматриваются для ФАС России в дополнение к уже имеющимся, представляют собой дублирующие механизмы контроля в отношении одного и того же предмета.

Отнесение контроля за использованием инвестиционных расходов к предмету государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования цен (тарифов) (статья 29) смешивает регулирование инвестиционной деятельности и тарифное регулирование, задваивает предмет проверок, проводимых в соответствии с законопроектом.

1.3. Безусловное исключение из состава регулируемых цен (тарифов) расходов на не исполненные по инвестиционной программе мероприятия и на мероприятия, по которым выявлено нецелевое использование инвестиционных ресурсов (статья 17) лишает организации возможности оперативно реагировать на внешние изменения.

В ряде случаев отклонение от инвестиционной программы и изменение приоритетов в расходовании бывает необходимо по причинам, не зависящим от регулируемого субъекта (исполнение решений государственных органов, проведение аварийно-восстановительных работ). Законопроект не позволяет учесть в тарифе эти затраты: в нем предусмотрено безусловное исключение из состава регулируемых цен (тарифов) расходов на не исполненные по инвестиционной программе мероприятия и на мероприятия, по которым выявлено нецелевое использование инвестиционных ресурсов.

1.4. Неясно, как выполнять статью 17 о раздельном учете инвестиционных расходов (деление на «проекты развития» и «проекты поддержания»).

В электроэнергетике регулируемыми субъектами реализуется за счет тарифных источников значительное число мероприятий, безусловно необходимых с точки зрения технологии и экономической оправданности, поскольку они призваны поддерживать надежность энергосистемы, надежность и качество оказываемых услуг на оптовом рынке электрической энергии и мощности и розничных рынках электрической энергии.

К таким мероприятиям, в частности, относится строительство объектов электроэнергетики, создание комплексов и устройств релейной защиты и автоматики для ликвидации так называемых «узких мест» в энергосистеме, мероприятия по строительству зданий диспетчерских центров, созданию программно-аппаратных комплексов, в том числе для целей оперативно-диспетчерского и оперативно-технологического управления.

 Эти мероприятия напрямую не влияют на увеличение объема оказываемых услуг по регулируемым ценам и при строгом толковании формулировок законопроекта не относятся ни к «проектам развития», ни к «проектам поддержания».

1.5. Неоднозначна статья 19 законопроекта об оставлении экономии инвестиционных расходов в распоряжении регулируемого субъекта, если он полностью выполнил мероприятия инвестиционных программ в срок. Для однозначного применения нормы необходимо определить:

˗ на какой момент определяется неисполнение инвестиционных программ (в годовом, 3-, 5-летнем разрезе или др. сроки);

˗ по каким параметрам инвестиционная программа считается неисполненной (объемы финансирования, освоения средств, ввод основных фондов, достижение целевых показателей деятельности);

˗ в какой степени допускается отклонение, является ли нарушением неисполнение инвестиционной программы по объективным причинам;

˗ кем и в рамках какой процедуры принимаются решения, исполнена инвестиционная программа или нет.

2. В части вопросов тарифообразования.

2.1. Закрепленный в статье 5 принцип приоритета метода сравнительного анализа (эталонных затрат) неприменим к установлению тарифа на услуги системного оператора. Системный оператор осуществляет централизованное оперативно-диспетчерское управление в пределах ЕЭС России единолично. Для системного оператора не существует организаций, деятельность и расходы которых могут быть использованы для сравнения, оценки и регулирования его финансовой деятельности.

2.2. По тексту законопроекта (статьи 13, 15, 17, 20) предусмотрено множество различных показателей, от выполнения которых зависит принятие тарифных решений («показатели надежности, качества и (или) энергетической эффективности», «значения долгосрочных параметров регулирования», «показатели поддержания состояния»). Необходимо четко определить, какие именно показатели и как должны устанавливаться и соблюдаться, исключив по тексту неединообразную терминологию.

2.3. Субъекты естественных монополий лишаются тарифных источников финансирования инвестиционных программ. Требования к формированию инвестиционных программ не взаимоувязаны с порядком учета инвестиционных расходов при установлении тарифов.

Статья 17 по общему правилу позволяет учесть в тарифе расходы на инвестиционный проект только после ввода объекта в эксплуатацию. Какие исключения из указанных правил будут предусмотрены Правительством РФ, разработчики не указывают.

В отсутствие тарифных средств единственным вариантом останется кредитование. При этом возврат вложенных средств при установлении тарифа в последующие периоды регулирования законопроектом не гарантируется, а затраты на выплату процентов не должны превышать 4 % от ключевой ставки Банка России.

В таких условиях привлечение частных инвестиций и банковского финансирования и обслуживание кредитных средств будет регулируемыми субъектами будет существенно затруднено.

Как финансировать проекты в стадии реализации, из законопроекта неясно.

2.4. В статьях 3, 11 и 18 содержатся противоречивые положения относительно того, в составе каких расходов учитываются расходы на обслуживание заемных средств: операционных, инвестиционных или каких-либо других.

2.5. Часть 5 статьи 17, закрепляющая возврат инвестиционных расходов, реализуемых в интересах конкретных потребителей по их обращению, в составе платы за технологическое присоединение, не учитывает действующий в электроэнергетике запрет на включение в состав платы на технологическое присоединение инвестиционной составляющей на покрытие расходов, связанных с развитием существующей инфраструктуры.

3. Объем полномочий советов потребителей (статья 6) избыточен, что снижает степень гибкости тарифного регулирования и скорость принятия решений органами регулирования.

4. В статье 18 не определен механизм приведения численности работников и расходов на оплату труда в соответствие с новыми требованиями и нормативами, полномочиями по установлению нормативов численности наделяется Правительство РФ.

Численность сотрудников и уровень оплаты – существенные условия трудовых договоров, законопроект требования трудового законодательства не учитывает.

Требования о непревышении размера средней заработной платы работников над размером средней заработной платы по отрасли неприемлемы в условиях имеющегося дефицита высококвалифицированных кадров и уровня оплаты труда в отдельных регионах.

5. Не урегулирован ряд процедурных вопросов и положений, имеющих критическое значение при рассмотрении споров:

− в статье 31 не определены круг информации, минимальные сроки, которые устанавливаются для представления документов, объяснений и информации по требованиям органов регулирования и его должностных лиц, а также не предусмотрена возможность продления этих сроков,

− в статье 32 не определены и не ограничены ни с точки зрения порядка судебного и административного обжалования, ни с точки зрения сроков и способов устранения выявленных нарушений последствия проверок, проводимых в рамках предусмотренного законопроектом контроля,

− в статье 33 не определен порядок рассмотрения дел о нарушении законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

− в статьях 34 – 36 не решен вопрос, как будут урегулированы отношения на период после издания решений, предписаний и приказов об устранении нарушений законодательства или о пересмотре цен (тарифов),

− в статье 37 не определен порядок обжалования решений комиссии, образованной при федеральном органе исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов), актов государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления,

− в статье 37 не решено, является ли процедура обжалования актов государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотренная в главе VI законопроекта, обязательным досудебным порядком, без прохождения которого нельзя обратиться за судебной защитой,

− в статье 38 не решено, приостанавливает ли срок исполнения предписания или иного решения, принятого по результатам рассмотрения дела о нарушении законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов), его судебное обжалование.

**Позиция Ассоциации гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний:**

По нашему мнению, предусмотренная проектом Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» система регулирования цен (тарифов) не может стать единым системообразующим нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов), поскольку не дает ответа на многие вопросы тарифного регулирования, связанные с установлением и применением регулируемых цен (тарифов, ставок, плат, надбавок).

Так, методологические принципы установления и принципы применения предельных уровней тарифов, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов), фактически не регулируется указанным законопроектом. Вместе с тем предельные уровни тарифов являются ключевым ограничением при установлении цен (тарифов), рассчитываемых уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов). В результате это приводит к конфликту в рамках тарифного процесса, поскольку тарифы, установленные по утвержденной методологии могут конфликтовать с директивно установленными (в отсутствие какой-либо методики) предельными уровнями тарифов.

Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» отступает от основополагающих подходов государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, которые были эволюционно сформированы в ходе реформы электроэнергетической отрасли и закреплены действующим законодательством.

В погоне за созданием единообразия в принципах и методах регулирования тарифов, разработчики законопроекта не учитывают существующих особенностей регулирования цен (тарифов) в сфере электроэнергетики. В случае его принятия в текущей редакции потребуется пересмотр всей сложившейся системы ценового регулирования в электроэнергетике, включающей в себя определение предельных уровней нерегулируемых цен в ценовых зонах оптового рынка и определение регулируемых цен в неценовых зонах оптового рынка в виде формул, установленных в актах Правительства Российской Федерации, на основании которых гарантирующие поставщики ежемесячно рассчитывают цены на розничных рынках на основании фактически складывающихся параметров на оптовом рынке.

Кроме того, системный анализ законопроекта свидетельствует, что в первую очередь его положения ориентируются на регулирование естественных инфраструктурных монополий.

По нашему мнению, в сферу регулирования проектируемого закона требуется включить только конкретный перечень регулируемых цен (тарифов) в сфере естественных монополий, а также, при необходимости, иные виды тарифов, подлежащих регулированию в конкретных видах деятельности, в случае, если такая деятельность осуществляется в условиях монополии (например, тариф на услуги коммерческого оператора оптового рынка) либо оказывает существенное влияние на конечную цену товара (например, стоимость электроэнергии и мощности для производителей электрической энергии в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации).

В остальном действующая система ценового регулирования должна сохраниться.

Предусмотренный законопроектом метод сравнительного анализа (эталонных расходов (затрат)) предполагает необходимость утверждения Правительством Российской Федерации методики определения эталонного уровня операционных расходов регулируемых организаций, на основании которой федеральный орган государственного регулирования тарифов определяет такие уровни расходов. Между тем сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков в настоящий момент уже регулируются методом сравнительного анализа (эталонов). На уровне Правительства Российской Федерации установлены только ключевые положения такого метода регулирования, а сами значения эталонов установлены методическими указаниями федерального органа исполнительной власти. Таким образом, принятие законопроекта приведет к необходимости значительного изменения действующего порядка регулирования сбытовых надбавок.

При этом многие тарифы (в том числе сбытовые надбавки) сейчас устанавливаются на 1 год. То есть за указанный период (период действия установленных тарифов), если следовать существующей редакции законопроекта необходимо будет изменить нормативную базу всех отраслей, попадающих в сферу действия законопроекта, что практически нереализуемо.

Законопроект не учитывает отраслевые особенности функционирования гарантирующих поставщиков на розничных рынках электрической энергии и предусматривает порядок, согласно которому размер расходов на создание резерва по сомнительным долгам по регулируемым видам деятельности не может превышать двух процентов выручки от реализации соответствующих товаров (работ, услуг) по регулируемой цене (тарифу) населению и приравненным к нему категориям потребителей.

Важно отметить, что доля населения и приравненных к нему категорий потребителей, в объеме реализации гарантирующим поставщиком электрической энергии на розничных рынках, как правило, не превышает 30 процентов от общего объема реализации электрической энергии, следовательно, указанная выше норма законопроекта значительным образом ухудшает условия энергосбытовой деятельности гарантирующих поставщиков по сравнению с порядком, который действует в настоящее время (в соответствии с пунктом 65(2) Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178 расходы на формирование резерва по сомнительным долгам не должны превышать 1,5 процента от валовой выручки от продажи электрической энергии всем потребителям гарантирующего поставщика).

Кроме населения и приравненных к нему категорий потребителей задолженность за электрическую энергию перед гарантирующими поставщиками также накапливают управляющие организации (в части поставки электроэнергии на общедомовые нужды), промышленные предприятия, относящиеся к категории неотключаемых потребителей (предприятия сфер тепло- и водоснабжения, опасные производства, организации, подведомственные Минобороны России, предприятия, выполняющие гособоронзаказ и др.), бюджетозависимые потребители, а также сетевые организации по договорам купли-продажи (поставки) электрической энергии в целях компенсации потерь в электрических сетях (одни из крупнейших должников).

Следовательно, определение размера расходов на создание резерва по сомнительным долгам в порядке, предусмотренном законопроектом, приведет к существенному ухудшению экономических показателей деятельности гарантирующих поставщиков, может повлечь за собой нарушения платежной дисциплины на оптовом рынке электрической энергии и мощности и на розничных рынках электрической энергии.

Проектом Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» не предусмотрено никакого переходного периода к новой структуре нормативно правового регулирования. Вместе с тем, в случае принятия законопроекта в текущей редакции крайне важно не допустить вакуума правового регулирования при переходе к новой системе регулирования тарифов. Так, законопроект предусматривает закрытый перечень методов регулирования, применение которых допускается при установлении регулируемых цен (тарифов). Правительство Российской Федерации и иные органы государственной власти не обладают полномочиями по расширению данного перечня или внесению каких-либо иных изменений. Согласно статье 41 законопроекта он вступит в силу с 1 июля 2020 года, а иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с государственным регулированием цен (тарифов), будут применяться только в части, не противоречащей закону (статья 40). В этой связи с момента вступления закона в силу применение методов регулирования, не указанных в законопроекте, будет запрещено. В число таких методов входит метод сравнения аналогов, применяемый в настоящее время для установления сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков – в законопроекте предусмотрен иной содержательно близкий метод, названный методом сравнительного анализа (эталонных расходов (затрат)), который, по-видимому, должен в будущем заменить метод сравнения аналогов.

Во избежание ситуации одновременного запрета на применение старых методов тарифного регулирования и отсутствия методических указаний по применению новых методов тарифного регулирования, в статье 41 законопроекта следует предусмотреть норму, обязывающую применять действующие на момент вступления в силу закона методы регулирования до вступления в силу методических указаний по применению тех или иных методов регулирования, предусмотренных законом, для установления соответствующих регулируемых цен (тарифов) (тем более что статья 41 законопроекта прямо говорит о том, что метод сравнительного анализа применяется с момента утверждения эталонов, однако при этом не дает возможность применять уже установленные эталоны затрат для сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков).

Таким образом, проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» не может обеспечить качественное правовое регулирование сферы государственного регулирования цен (тарифов) и регламентировать разнообразные сложные процессы в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

**Позиция Ассоциации «ЭРА России» (объединение работодателей электроэнергетики):**

Законопроект в текущей редакции допускает ограничение размера расходов регулируемого субъекта на оплату труда без обязательного учета отраслевых соглашений в области социально-трудовых отношений в соответствии с ТК РФ.

Предлагаемый законопроектом подход к определению расходов на оплату труда и отчислений на социальные нужды противоречит императивным нормам трудового законодательства, существенно ухудшает, по сравнению с действующим правовым регулированием, положение регулируемых субъектов и ограничивает право и, более того, обязанность регулируемых субъектов выплачивать квалифицированным сотрудникам заработную плату, соответствующую уровню их квалификации и выполняемой работе, гарантированную отраслевыми тарифными соглашениями, в том числе с учетом индексации размера тарифных ставок, коллективными договорами и локальными нормативными актами организаций.

Законопроект неоднократно обсуждался в рамках рабочих групп Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В результате обсуждения ФАС России согласилось с позицией представителей общероссийских объединений профсоюзов и общероссийских объединений работодателей о необходимости предусмотреть в законопроекте порядок учета положений отраслевых и иных соглашений в сфере социального партнерства. Одновременно стороны зафиксировали разногласия по вопросам о предельном размере средней заработной платы регулируемого субъекта при установлении регулируемых цен (тарифов) и о предельном размере расходов регулируемого субъекта на социальные нужды при установлении регулируемых цен (тарифов).

По мнению ФАС России, предельный размер средней заработной платы не должен превышать среднюю заработную плату по отрасли, в которой осуществляет деятельность регулируемый субъект, сложившуюся в соответствующем субъекте Российской Федерации по итогам года, предшествующего году начала периода регулирования.

В то же время следует принимать во внимание наличие в субъектах Российской Федерации различных категорий организаций электроэнергетики, в том числе небольших организаций, выплачивающих заработную плату в существенно меньших размерах. Поэтому, применяя планку, предложенную ФАС России, региональные регуляторы будут вынуждены последовательно снижать уровень затрат на персонал в тарифе организаций – участниц ОТС. Вследствие этого уровень средней заработной платы в регионе, принимаемый за базу расчета, будет снижаться, что, в свою очередь, опять повлечет за собой применение планки для ограничения фонда оплаты труда организаций – участниц ОТС. Таким образом, в результате ряда последовательных ежегодных итераций применение этой методики приведет к снижению уровня реальной заработной платы в отрасли вне зависимости от производительности труда энергетиков.

Это противоречит задачам, обозначенным Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января т.г. по повышению доходов населения, будет способствовать вымыванию квалифицированного персонала из такой системообразующей отрасли, как электроэнергетика (и других тарифорегулируемых отраслей) и, в конечном итоге, может снизить надежность снабжения электроэнергией потребителей и населения.

 В связи с этим предлагается абзац 1 части 1 статьи 18 законопроекта изложить в следующей редакции:

«В расходы регулируемого субъекта на оплату труда включаются начисления работникам в денежной и (или) натуральной формах, стимулирующие начисления и надбавки, компенсационные начисления, связанные с режимом работы или условиями труда, премии и единовременные поощрительные начисления, иные расходы, связанные с содержанием этих работников, предусмотренные трудовым законодательством Российской Федерации и рассчитанные с учетом отраслевых соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства и зарегистрированных в установленном порядке в федеральном органе исполнительной власти по труду (при условии, что данный регулируемый субъект обязан исполнять положения соответствующего отраслевого соглашения в силу закона)»;

абзац 6 части 1 статьи 18 изложить в следующей редакции:

«Размер средней заработной платы работников регулируемого субъекта не должен превышать двукратную среднюю заработную плату в отрасли в соответствующем субъекте Российской Федерации по итогам года, предшествующего году начала периода регулирования, с учетом прогнозного индекса потребительских цен.».

Следует также отметить, что по мнению ФАС России, предельный размер расходов на социальные нужды, подлежащие включению в необходимую валовую выручку регулируемого субъекта, не должны превышать 7 процентов от расходов на оплату труда, при условии, если это предусмотрено коллективным договором или социально-партнерским соглашением.

Предлагаемый авторами законопроекта подход к определению расходов на социальные нужды существенно ухудшает, по сравнению с действующим правовым регулированием, положение регулируемых субъектов и ограничивает возможности регулируемых субъектов по выполнению взятых на себя обязательств в соответствии с заключенными на федеральном уровне отраслевыми соглашениями по выплате установленных этими документами льгот и компенсаций.

В связи с этим предлагаем определить предельный размер расходов на социальные нужды, подлежащие включению в необходимую валовую выручку регулируемого субъекта, в объеме, не превышающем 15 процентов от расходов на оплату труда при условии, если соответствующие расходы предусмотрены отраслевым соглашением о социальном партнерстве на федеральном уровне, зарегистрированном в установленном порядке.