АССОЦИАЦИЯ
ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ
И ЭНЕРГОСБЫТОВЫХ КОМПАНИЙ

119435, г. Москва, ул. Малая Пироговская, д.13, стр. 1
тел. и факс: (495) 777-25-16
E-mail: office@npgp.ru, http://www.npgp.ru

13.02.2019 № 1223

на № _____ от _____

Заместителю
Министра экономического
развития
Российской Федерации

М. А. Расстригину

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

Уважаемый Михаил Алексеевич!

ФАС России разработан проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (далее - Законопроект), который недавно был согласован Минэкономразвития России, и внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Ассоциация Гарантирующих поставщиков и Энергосбытовых компаний выражает свою обеспокоенность тем, что предусмотренная Законопроектом система 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.

В приложении к настоящему письму подробно изложены замечания и предложения Ассоциации ГП и ЭСК к Законопроекту.

Просим Вас поддержать наши предложения и учесть при дальнейшем согласовании Законопроекта с ФАС России.

Приложение:
Позиция Ассоциации ГП и ЭСК по Законопроекту на 10 л.

С уважением,

Председатель Правления Н.В. Невмержицкая

Исп. Гайфутдинов Р. Р.
+7(495) 777-25-16 (доб. 220)

Позиция Ассоциации Гарантирующих поставщиков и Энергосбытовых компаний к проекту Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – законопроект) в ред. от 22.01.2018 г.

Замечания к положениям законопроекта, критически затрагивающие деятельность гарантирующих поставщиков

1. В соответствии со статьей 4, в сферу действия данного закона попадает регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике в целом, конкретный перечень тарифов должен быть установлен в акте Правительства РФ, а не вошедшие в соответствующий перечень виды цен (тарифов) регулированию не подлежат.

Во-первых, положения части 2 статьи 4 Законопроекта об определении исчерпывающего единого перечня регулируемых цен (тарифов) в акте Правительства Российской Федерации противоречит пункту 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому перечень случаев установления регулируемых цен (тарифов) должен быть определен в законе.

Во-вторых, в электроэнергетике на розничных рынках действует сложная система ценового регулирования, включающая в себя:

1) предельные уровни нерегулируемых цен в ценовых зонах оптового рынка, которые рассчитываются гарантирующими поставщиками по формулам, установленным в акте Правительства Российской Федерации, ежемесячно исходя их фактически сложившегося значения нерегулируемых цен на электрическую энергию и мощность на оптовом рынке и ряда регулируемых составляющих (тариф на передачу, сбытовая надбавка гарантирующего поставщика, услуги коммерческой и технологической инфраструктуры);

2) регулируемые цены в неценовых зонах оптового рынка, которые рассчитываются гарантирующими поставщиками по формулам, установленным в акте Правительства Российской Федерации, ежемесячно исходя их фактически сложившейся регулируемой стоимости электрической энергии и мощности на оптовом рынке и ряда регулируемых составляющих (тариф на передачу, сбытовая надбавка гарантирующего поставщика, услуги коммерческой и технологической инфраструктуры);

3) регулируемые тарифы для потребителей в территориальных технологически изолированных территориях, на которых отсутствует требование о разделении по видам деятельности, устанавливаемые органом регулирования

субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти;

4) регулируемые тарифы для населения и приравненных категорий потребителей, устанавливаемые органом регулирования субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти;

5) регулируемые тарифы на услуги по передаче, сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков, на услуги коммерческой и технологической инфраструктуры, в отдельных случаях регулируемые цены на электроэнергию и мощность для производителей оптового рынка.

Законопроектом предусматривается только установление регулируемых цен (тарифов) органом регулирования (федерального, регионального или муниципального уровня) как в виде конкретного значения (статьи 9 и 10) так и виде формулы (статья 11). При этом цена, рассчитанная по формуле, установленной органом регулирования, *подлежит согласованию с таким органом*.

Таким образом, в случае принятия законопроекта потребуется пересмотр всей сложившейся системы ценового регулирования в электроэнергетике.

Вместе с тем, законопроектом предполагается унификация системы регулирования цен (тарифов), однако его положения очевидным образом в первую очередь ориентируются на регулирование естественных инфраструктурных монополий.

С учетом вышеизложенного, считаем, что в сферу регулирования данного 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 должна сохраниться действующая система ценового регулирования.

2. Предусмотренный законопроектом метод сравнительного анализа (эталонов) предполагает необходимость утверждения Правительством РФ 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). При этом 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.

Считаем возможным **не включать сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков в сферу регулирования данного федерального закона либо предусмотреть сохранение существующего порядка регулирования тарифов** с применением метода сравнительного анализа (эталонов), если таковой действует на момент принятия закона.

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) (статья 13). Правительство РФ 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 момента его официального опубликования, а иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с государственным регулированием цен (тарифов), будут применяться только в части, не противоречащей закону. В этой связи с момента вступления закона в силу применение методов регулирования, не указанных в статье 13 законопроекта, будет запрещено. В число таких методов входит метод сравнения аналогов, применяемый в настоящее время для установления сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков - в статье 13 законопроекта 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 42 законопроекта прямо говорит о том, что метод сравнительного анализа применяется с момента утверждения эталонов, однако при

это не дает возможность применять уже установленные эталоны затрат для сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков).

3. Федеральным законом от 27.12.2018 г. №522-ФЗ в Федеральный закон «Об электроэнергетике» внесены изменения, связанные с развитием систем учета электрической энергии, предполагающие перенос ответственности и расходов по организации учета на территориальные сетевые организации (в их границах балансовой принадлежности) и гарантирующих поставщиков (в отношении многоквартирных жилых домов). При этом по своему характеру такие расходы скорее могут быть отнесены к инвестиционным, однако, по смыслу законопроекта, возникают вопросы о возможности отнесения таких расходов как к проектам на поддержание инфраструктуры (в данном случае идет про качественное развитие инфраструктуры), так и к проектам развития, которые идентифицируются через рост объема полезного отпуска (услуг), и расходы на которые должны компенсироваться в составе платы за технологическое присоединение, что в случае с развитием систем учета невозможно в отношении замены приборов учета на интеллектуальные.

Полагаем, что в случае сохранения сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков в сфере регулирования рассматриваемого законопроекта, **требуется доработка его положений с учетом специфики расходов, связанных с развитием систем учета в электроэнергетике**.

Кроме того, обращаем внимание, что в законопроекте закладывается принцип учета инвестиционных расходов после ввода объектов в эксплуатацию с обеспечением возвратности и доходности. Такой подход **приведет к росту тарифов в сравнении с порядком, предусматривающим финансирование инвестиционных расходов за счет средств, учтенных в тарифах** (с учетом учета отклонений фактических расходов от плановых).

4. В соответствии с частями 1, 2 статьи 20 законопроекта прибыль регулируемого субъекта формируется из расчетной предпринимательской прибыли, экономии операционных расходов и экономии инвестиционных расходов, при этом размер расчетной предпринимательской прибыли определяется органом регулирования *на каждый год долгосрочного периода регулирования в зависимости от достижения регулируемым субъектом показателей эффективности деятельности,* в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем указанный выше подход к определению прибыли не применим к гарантирующим поставщикам, так как в настоящее время под расчетной предпринимательской прибылью гарантирующего поставщика понимается величина,

учитываемая при определении необходимой валовой выручки гарантирующего поставщика, используемой при расчете сбытовых надбавок, остающаяся в распоряжении гарантирующего поставщика и расходуемая им по своему усмотрению, т.е. *величина, не подлежащая ежегодной корректировке в зависимости от достижения или не достижения каких-либо дополнительных показателей.*

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 (далее – Основы ценообразования), значения эталонов затрат гарантирующего поставщика, установленных в методических указания, пересматриваются не чаще чем один раз в 3 года на основании анализа изменения величины затрат гарантирующих поставщиков, за исключением случаев изменения ставок налогов, размеров страховых взносов в системе обязательного социального страхования и иных обязательных отчислений, а также случаев изменения законодательства Российской Федерации.

Экономия операционных расходов, достигнутая регулируемым субъектом за счет оптимизации затрат (внедрения ресурсосберегающих технологий, осуществление закупок по ценам ниже среднерыночных, оптимизация управленческих процессов, повышение квалификации персонала и т.д.), остается в распоряжении регулируемого субъекта только в течение долгосрочного периода регулирования, при этом орган регулирования устанавливает цены (тарифы) регулируемому субъекту на следующий долгосрочный период регулирования с учетом экономии операционных расходов, достигнутой в предыдущем долгосрочном периоде регулирования (часть 5 статьи 20 законопроекта).

Таким образом, **предусмотренный законопроектом порядок определения расчетной предпринимательской прибыли и принцип определения экономии расходов регулируемого субъекта не применимы к гарантирующему поставщику по причине отсутствия "долгосрочного периода регулирования" при установлении цен (тарифов) методом сравнения аналогов, а также ввиду невозможности ежегодной корректировки расчетной предпринимательской прибыли** в соответствии с действующей методологией тарифного регулирования гарантирующих поставщиков.

5. Законопроект не учитывает отраслевые особенности функционирования гарантирующих поставщиков на розничных рынках электрической энергии, в частности пунктом 3 статьи 19 законопроекта предусмотрен 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 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 пунктом 3 статьи 19 законопроекта, **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.

При этом механизм предоставления обеспечения исполнения обязательств, установленный Федеральным законом от 03.11.2015 г. № 307-ФЗ, действует только в отношении малой части указанных выше потребителей - должников и с очень низкой эффективностью.

Таким образом**, учет в регулируемых ценах (тарифах) расходов на создание резерва по сомнительным долгам должен предусматриваться в отношении всех категорий потребителей.**

6. 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.

Полагаем, что такой подход создает существенные риски возникновения правового вакуума 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**.

Прочие критические замечания

7. Положения законопроекта, касающиеся учета инвестиционных расходов в регулируемых ценах (тарифах), вкупе с положениями об исключении расходов на амортизацию с одной стороны влекут рост тарифов (принцип возвратности и доходности), с другой стороны лишают регулируемые организации стабильного источника инвестиций в поддержание инфраструктуры.

Кроме того, в результате размывается различие между методами регулирования. Так, обеспечение возвратности и доходности на инвестированный капитал, а также компенсация операционных расходов, есть суть метода доходности инвестированного капитала. Метод экономически обоснованных расходов традиционно в качестве источника возврата средств, вложенных в основные фонды, предполагает учет амортизации, а размер прибыли устанавливается в размере, обеспечивающем достаточную рентабельность бизнеса. Может также предполагаться дополнительная прибыль как источник для финансирования расширенных инвестиций либо учет расходов на обслуживание привлеченного для этих целей капитала.

Также отмечаем, что положения законопроекта об особенностях учета отдельных затрат (статья 19) и о прибыли (статья 20), не позволяют определить, к какому из методов регулирования данные положения применимы, а в отсутствии такого указания возникают вопросы о методологии регулирования. В частности:

1) как соотносятся положения частей 1 и 2 статьи 19 с регулированием методом эталонов;

2) как соотносятся положения о расчетной предпринимательской прибыли с регулированием методом доходности инвестированного капитала, уже предполагающем обеспечение доходности;

3) как соотносятся положения о сохранении экономии операционных расходов в течение долгосрочного периода с регулированием методом эталонов.

Это влечет существенную неопределенность для оценки подходов по регулированию и последствий принятия данного закона.

Необходимо отметить, что предусмотренные пунктом 1 статьи 19 законопроекта особенности учета отдельных затрат при установлении цен (тарифов) противоречат действующему порядку определения расходов организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в электроэнергетике, согласно которому расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, включают в себя расходы на оплату труда и *страховые взносы* (подпункт 6 пункта 18 Основ ценообразования), при этом законопроект предлагает включать в расходы регулируемого субъекта *только расходы на оплату труда и иные расходы, связанные с содержанием работников*, предусмотренные трудовым законодательством Российской Федерации.

Следовательно, при установлении цен (тарифов) в соответствии с законопроектом существует *риск "выпадения" расходов гарантирующего поставщика на уплату страховых взносов*, так как обязанность по уплате страховых взносов не относится к иным расходам, предусмотренным трудовым законодательством Российской Федерации, и возникает в соответствии с требованиями специальных отраслевых федеральных законов и налоговым законодательством (Глава 34 НК РФ).

Кроме того, абзацем 3 пункта 1 статьи 19 законопроекта предусмотрено, что численность работников регулируемого субъекта для целей учета при установлении цен (тарифов) расходов на оплату труда *определяется в соответствии с нормативами численности работников, утвержденными Правительством Российской Федерации.* Однако соответствующий порядок противоречит действующему принципу определения расходов на оплату труда, согласно которому учитывается *фактический объем фонда оплаты труда и фактическая численность* работников в последнем расчетном периоде регулирования (с учетом прогнозного индекса потребительских цен).

Расчет средней заработной платы на основе данных по отрасли не учитывает особенностей ведения государственного статистического учета в Российской Федерации. Например, отдельной статистики по электроэнергетике и тем более по таким ее подотраслям, как генерация, передача энергии, оперативно-диспетчерское

управление и сбыт электроэнергии не ведется. Государственная статистика ведется в целом по виду деятельности «производство и распределение электроэнергии, газа и воды». Таким образом, статистика «смешивает» данные по совершенно разным отраслям, к работникам которых предъявляются различные требования по уровню квалификации и, соответственно, уровню заработной платы. Отсылка же к обобщенным статистическим данным приведет необоснованному занижению затрат на оплату труда в одних отраслях и их необоснованному росту в других.

Таким образом, указанные выше положения законопроекта требуют дальнейшего обсуждения и доработки.

8. С нашей точки зрения для обеспечения долгосрочного характера регулирования на соответствующий долгосрочный период должны устанавливаться и сохраняться долгосрочные параметры регулирования, эталоны затрат, но не сами значения тарифов, которые, кроме расходов регулируемых организаций (в числе которых могут быть и неподконтрольные расходы) существенным образом зависят от объема полезного отпуска (оказываемых услуг), величина которых не может быть должным образом зафиксирована на весь долгосрочный период регулирования.

9. Мы приветствуем автоматизацию процесса регулирования, переход на электронное взаимодействие посредством ЕИАС, но вместе с тем отмечаем, что в законопроекте отсутствует положения об обязательном подключении к ЕИАС регулируемых субъектов, обеспечению обратной связи между органами регулирования и регулируемыми организациями посредством ЕИАС, электронном формировании прогнозных балансов.

Отсутствуют важный принцип обеспечения однократности предоставления информации.

10. В законопроекте также отсутствуют следующие важные положения:

1) понятие «перекрестного субсидирования», цели по его сокращению и переходу на адресную поддержку социально-незащищенных граждан;

2) положения о компенсации за счет средств бюджетов соответствующего уровня последствий, связанных с пересмотром органом регулирования долгосрочных тарифов (долгосрочных параметров регулирования), установлением экономически необоснованных тарифов.

3) не определена роль параметров социально-экономического прогноза при установлении тарифов (их предельных уровней), который по сути является важнейшим ограничением в настоящий момент и потому требуется либо дополнить

законопроект методологией формирования таких ограничений, либо указать на независимость процесса тарифного регулирования от параметров социально-экономического прогноза.