

АССОЦИАЦИЯ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ

ПОЗИЦИЯ

на проекты федеральных законов «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» в ред. от 20.07.2018, «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и о признании утратившим силу Федерального закона «О естественных монополиях» и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» ред. от 15.07.2018

Ассоциация антимонопольных экспертов (далее – Ассоциация) считает актуальными поднятые Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России) проблемы, связанные с отсутствием единообразия и системности в ценовом регулировании, а также с устаревшим государственным регулированием естественных монополий, препятствующим дерегулированию товарных рынков, находящихся в состоянии конкуренции.

1. Ознакомившись с проектом федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» в ред. от 20.07.2018, Ассоциация полагает, что указанный проект нуждается в доработке с учетом следующих замечаний:

1.1. В части перечисления сфер регулируемой деятельности (статья 4 рассматриваемого проекта).

По мнению Ассоциации, регулирование не может строиться по принципу последовательного перечисления регулируемых видов деятельности, закреплённых в подзаконных нормативно-правовых актах (подобная негативная практика закрепления сфер имеется в части субъектов естественных монополий, на что неоднократно указывала ФАС России). При этом пояснения – почему именно эти сферы регулируются – отсутствуют.

По крайней мере, такой подход означает отказ от дальнейшего совершенствования правового регулирования и дублирование текущего этапа его развития только в иной форме – в форме федерального закона.

Такой подход регулирования может привести к регулированию рынков, находящихся в состоянии конкуренции, что не соответствует мероприятиям по развитию конкуренции согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618.

Также остается неясным вопросом с перечислением цен. Почему именно они регулируются? Такие вопросы остаются без ответа в рассматриваемом проекте, который должен был установить ОСНОВЫ, то есть общие критерии и условия регулирования. Представляется, что ответы должны следовать из самого законопроекта, например, быть раскрытыми в критериях регулирования тарифов и цен.

1.2. Ассоциация предлагает разработать критерии регулирования, которые в основе своей могут исходить из принципа регулирования в целях обеспечения доступности цены и предотвращения ущерба жизни и здоровья граждан, обороне и безопасности государства. Также регулирование может осуществляться в отношении социально значимых товаров, обеспечение доступности цены которых не может осуществляться иными методами, кроме как применение государственного регулирования цен, и в отношении товаров, услуг естественных монополий, по которым принято такое

решение. В отношении государственного регулирования оптовых цен на сжиженный углеводородный газ, реализуемый на организованных торгах.

Ассоциация предлагает исключить из государственного регулирования цен оптовые цены на сжиженный углеводородный газ, реализуемый на организованных торгах.

В части 3 статьи 5 рассматриваемого проекта не предусмотрено исключение регулирования цен на сжиженный углеводородный газ, реализуемый на организованных торгах, однако регулирование оптовых цен на природный газ, реализуемый на организованных торгах, исключено. Представляется, что должен быть принят во внимание тот факт, что сейчас объектом организованных (биржевых) торгов является не только природный газ, но и сжиженный углеводородный газ, цель вывода на биржевые торги которого состояла в формировании репрезентативных индексов и исключения государственного регулирования оптовых цен.

1.3. В отношении участия советов потребителей при установлении цен (статьи 7, 8, 9, часть 4 статьи 45, 50 рассматриваемого проекта).

Законопроектом предполагается создание советов потребителей и их участие в коллегиальном органе при установлении цен. При этом из рассматриваемого проекта не следует источник финансирования деятельности совета потребителей; будет ли осуществлять ли СП работу на бесплатной основе.

Представляется, что совет потребителей должен являться независимой некоммерческой организацией, созданной по волеизъявлению самих потребителей и осуществляющий деятельность за собственные средства, в целях осуществления общественного контроля. Такому независимому образованию не препятствуют реализации прав, которые предусмотрены частью 2 статьи 8.

Ассоциация также считает излишним предоставление советам потребителям права на обращение в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей). Не указано в отношении каких групп потребителей такое право может быть осуществлено. Так, представляется, что юридические лица не нуждаются в защите советов потребителей, не являясь слабой стороной в отношениях, какой, например, являются физические лица. Право на такое обращение предоставлено, к примеру, Роспотребнадзору, либо может быть реализовано через обращение в контролирующие органы в области государственного регулирования цен. Из законопроекта также однозначно не следует – с какими правами совет потребителей участвует в коллегиальном органе при принятии тарифных решений – совещательного голоса, или без такового. Представляется, что совет потребителей вправе был бы участвовать в заседании в качестве заинтересованного лица, которое излагает свою позицию коллегиальному органу, наряду с регулируемым субъектом, в процессе чего и создается состязательность.

В случае, если советам потребителей предоставлено право совещательного голоса, то это нарушает баланс экономических интересов. Для устранения дисбаланса необходимо либо включить в состав коллегиального органа представителя регулируемой организации, либо представителя совета производителей, либо исключить из его состава представителя совета потребителей. У представителей советов потребителей при принятии решений возникает конфликт интересов. Интересы потребителей

обеспечиваются через государство, выступающее в лице регулирующих органов, несущее социальную ответственность.

Обращаем внимание, что отсутствие контроля и ответственности советов потребителей увеличивает вероятность принятия ими заинтересованных решений не являющихся экономически обоснованными.

1.4. Детализация формирования необходимой валовой выручки, применения методов, групп расходов.

Распределение степеней детализации при описании ценового регулирования по уровням органов власти (Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти), позволяет достаточно оперативно обеспечивать актуализацию документов, непосредственно влияющих на определение уровня регулируемых цен.

Однако рассматриваемый проект содержит излишнюю детализацию для уровня федерального закона, в частности, информацию о формировании необходимой валовой выручки в соответствии с различными методами регулирования, группах расходов, прибыли и т.п. В случае необходимости актуализации и внесения изменений в отдельные положения, статус документа – федеральный закон – не позволит оперативно внести необходимые корректировки в текст закона, что может привести к дополнительному затягиванию процесса рассмотрения и утверждения регулируемых цен.

1.5. Сроки периода проведения проверки, превышающие общепринятые три года, не обеспечивают стабильность государственного регулирования цен (часть 5 статьи 53 рассматриваемого проекта).

Часть 5 статьи 53 рассматриваемого проекта предусматривает, что в рамках проверки может быть проверен период, не превышающий пяти лет, а в некоторых случаях и десяти лет.

Обосновывается это долгосрочным периодом регулирования и установлением базового уровня. Однако, цель пресекательных сроков, не только в проверке, в том числе по давности привлечения к ответственности, состоит в обеспечении стабильности государственного регулирования. В актах Конституционного Суда Российской Федерации (в том числе постановления от 24.06.2009 № 11-П и от 20.07.2011 № 20-П) разъясняется, что никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок. Наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий.

Кроме того, наличие пресекательных сроков дисциплинирует регулирующие органы, определяет порядок их контрольной деятельности, ведь никто не препятствует проверять базовый уровень долгосрочного периода регулирования в течение трех лет после его установления.

В качестве предложений:

«5. В рамках внеплановой проверки может быть проверен период, не превышающий трех календарных лет, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении внеплановой проверки».

1.6. Порядок рассмотрения дел о нарушении государственного регулирования цен регламентирован лучше, чем порядок установления цен (главы IV и VI Проекта).

Для целей регулирования механизмов рассмотрения тарифных дел следует подробно изучить механизм и опыт правоприменительной практики рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, заимствовав порядок рассмотрения дел для тарифных дел. Так, необходимо подробно описать:

- 1) права и обязанности лиц, участвующих в деле;
- 2) процедуру представления доказательств;
- 3) процедурные моменты всего хода рассмотрения дела (заявление и рассмотрение ходатайств, представление доказательств и пр.).

В настоящее время детально данные вопросы не урегулированы в рассматриваемом проекте.

2. Ознакомившись с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и о признании утратившим силу Федерального закона «О естественных монополиях» и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» ред. от 15.07.2018, Ассоциация считает, что указанные проект следует уточнить на основании следующих предложений:

2.1. Перечисление сфер естественных монополий (статья 4.1 рассматриваемого проекта).

Сферы естественных монополий должны рассматриваться как признанные со стороны государства сферы предпринимательской деятельности, в которых предполагается наличие рынка естественной монополии. Такое предположение служит направлением правоприменителю при установлении естественной монополии и не исключает необходимость в каждом случае проводить анализ рынка с целью установления всех признаков, закреплённых в легальном определении.