



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

27.11.2018 № ОК 19665/18

На № _____ от _____

Об исполнении законодательства и
соблюдении параметров Прогноза

Федеральная антимонопольная служба доводит до сведения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, что с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 года (далее – Прогноз), предусматривающего с 1 июля 2019 года индексацию тарифов сетевых компаний для всех категорий потребителей, исключая население, в размере 3% в среднем по Российской Федерации, ФАС России будут сформированы предельные уровни тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2019 год.

Прогнозом также предусмотрено, что повышение ставки налога на добавленную стоимость с 1 января 2019 года с 18 % до 20 % затронет около 75 % товаров и услуг, используемых для расчета индекса потребительских цен, а совокупный эффект составит 1,3 % от потребительских расходов.

В целом на долгосрочный период Прогноз построен на системных изменениях в сфере государственного регулирования тарифов, которые будут осуществляться по ряду основных направлений, реализуемых уже в настоящее время. В этой связи, ФАС России считает необходимым обратить внимание органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области



Органам исполнительной
власти субъектов Российской
Федерации в области
государственного
регулирования тарифов

(по списку)

государственного регулирования тарифов (далее - органы регулирования) на обязанность осуществления уже в настоящее время работы по следующим ключевым направлениям, надлежащая реализация которых обеспечена действующим законодательством:

1. Анализ расходов субъектов естественных монополий на предмет определения потенциала сокращения операционных расходов и роста эффективности.

На региональном уровне это направление должно быть реализовано органами регулирования путем обеспечения надлежащего ежегодного исполнения требований, установленных пунктом 7 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178 (далее – Основы ценообразования), предусматривающих соответствующий учет экономически обоснованных и экономически необоснованных расходов организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, не учтенных при установлении регулируемых цен (тарифов) на тот период регулирования, в котором они понесены, или имеющее место финансирование расходов, относящихся к нерегулируемым сферам деятельности и финансируемых из средств, полученных от регулируемых видов деятельности, а также доходов, недополученных при осуществлении регулируемой деятельности в этот период регулирования по независящим от организации, осуществляющей регулируемую деятельность, причинам.

Вместе с тем, проверки, проведенные ФАС России, показывают, что органы регулирования ненадлежащим образом проводят соответствующий анализ расходов:

- не проводится ежегодный анализ доходов и расходов на предмет выявления доходов, недополученных при осуществлении регулируемой деятельности в этот период регулирования по зависящим от организации,

осуществляющей регулируемую деятельность, причинам;

- не проводится ежегодный анализ фактических расходов, в том числе на предмет выявления расходов, относящихся к нерегулируемым сферам деятельности и финансируемых из средств, полученных от регулируемых видов деятельности;

- не проводится (или проводится формально) анализ фактического исполнения за истекший период регулирования и за девять месяцев текущего периода регулирования ремонтных и инвестиционных программ. Информация, имеющаяся в иных органах власти (например, Ростехнадзор, Минэнерго России, отраслевые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органами регулирования не запрашивается и не используется.

2. Сохранение экономии, получаемой от сокращения издержек.

Установленные законодательством, действующим в области ценообразования в электроэнергетике, гарантии сохранения экономии, получаемой от сокращения издержек, обеспечивают сохранение указанной экономии в распоряжении регулируемой организации в целях стимулирования дальнейшего роста эффективности. Вместе с тем, отсутствие надлежащего ежегодного анализа расходов и причин возникновения экономии этих расходов, приводит к тому, что в тарифах на услуги по передаче электрической энергии органами регулирования сохраняется экономия, достигнутая не в результате повышения эффективности и производительности труда, а экономия, достигнутая, например, в результате ненадлежащего и несвоевременного исполнения ремонтных программ. Анализ материалов проверок, проводимых в рамках компетенции Ростехнадзором, показывает, что случаи ненадлежащего исполнения ремонтных программ имеют место, а органами регулирования в этих субъектах Российской Федерации, несмотря на их полномочия, предоставленные законодательством по получению необходимой информации, надлежащие меры по получению этой информации и ее использованию не

предпринимаются.

Анализ роста расходов, проведенный ФАС России совместно с Минэкономразвития России по отдельным субъектам Российской Федерации, показывает, что органами регулирования допускается значительный рост расходов по отдельным статьям расходов. При этом необходимость и экономическая обоснованность такого роста расходов не находит своего надлежащего документального подтверждения. Отсутствие надлежащего ежегодного анализа расходов в течение долгосрочного периода регулирования и причин возникновения экономии этих расходов и в этом случае приводит к учету экономически необоснованных расходов, в том числе, в следующем долгосрочном периоде регулирования.

3. Контроль в части использования инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы).

Ранее ФАС России направляла разъяснения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов письмами от 19.06.2017 №ИА/41019/17 «О формировании расходов на второй и последующие долгосрочные периоды регулирования» и от 20.04.2018 №ИА/28440/18 «О разъяснении норм действующего законодательства».

С учетом результатов проверок, ФАС России требует от органов регулирования безусловного обеспечения ежегодного исполнения требований пункта 7 Основ ценообразования и требований, предусмотренных Положением о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 №543, в том числе в части использования инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы), в части применения платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы.

ФАС России обращает внимание, что законодательство, действующее в области электроэнергетики, не предусматривает возможности нецелевого использования инвестиционных средств. Органам регулирования следует учитывать, что законодательство, действующее в области электроэнергетики, предусматривает весь необходимый комплекс проверочных мероприятий, обеспечивающий надлежащий контроль, и оперативное реагирование на действия организаций, использующих инвестиционные ресурсы нецелевым образом. К основным документам, регламентирующим компетенцию органов власти в этом вопросе, ФАС России относит следующие:

- Правила осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 977 (далее - Правила контроля № 977);

- Положение о государственном контроле (надзоре) в области государственных цен (тарифов), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543;

- Правила оценки готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10.05.2017 № 543 (далее - Правила № 543), которые вступили в силу с 01.07.2018. В прошедшие периоды регулирования следует учитывать Положение о проверке готовности субъектов электроэнергетики к работе в осенне-зимний период, утвержденное решением Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения (федерального штаба), протокол от 06.07.2012 №10.

Результаты проверок, проведенных в соответствии с указанными документами, при надлежащем их использовании органами регулирования обеспечат оперативное реагирование на действия ТСО, использующих инвестиционные ресурсы нецелевым образом.

ФАС России считает необходимым отметить положительный опыт Департамента жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области, которым создана Комиссия для проведения анализа технической документации, представленной территориальными сетевыми организациями Ярославской области в составе обосновывающих материалов для тарифного регулирования, с участием представителей постоянной комиссии по взаимодействию с территориальными сетевыми организациями, функционирующими на территории Ярославской области, при Штабе по обеспечению безопасности электроснабжения при Правительстве Ярославской области.

В условиях подготовки к переходу к долгосрочным тарифам на услуги по передаче электрической энергии, ФАС России считает особо важным и обязательным для органов регулирования обеспечение надлежащего контроля и оперативного реагирования на действия организаций, использующих инвестиционные ресурсы нецелевым образом. Этому несомненно будет способствовать и надлежащее отражение в должностных регламентах постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих порядок контроля за реализацией инвестиционных программ. Надлежащая реализация мероприятий по осуществлению контроля за использованием инвестиционных ресурсов, предусмотренных вышеуказанными документами, и оперативная реакция на нарушения, безусловно обеспечат целевое и эффективное использование средств, предусмотренных в тарифах на услуги по передаче электрической энергии.

По результатам проверок также установлено, что территориальными сетевыми организациями (далее - ТСО) систематически допускаются отклонения от технических и финансовых показателей, предусмотренных утвержденными инвестиционными программами. Правилами осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов

электроэнергетики, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 977, предусмотрено в таких случаях проведение внеплановых проверок со стороны органа власти, утвердившего инвестиционную программу. Законодательство, действующее в области ценообразования, предусматривает возможность учета результатов исполнения инвестиционных программ, реализуемых в текущем регулируемом периоде, по итогам 9 месяцев.

Результаты проведенных проверок свидетельствуют, что органы власти, уполномоченные на утверждение инвестиционных программ и последующий контроль за ходом их реализации, совместно с органами регулирования не предпринимают надлежащих мер в целях выявления экономически необоснованных расходов ТСО в текущем периоде регулирования по итогам 9 месяцев для исключения их из необходимой валовой выручки следующего регулируемого периода. Органами регулирования реализуются положения законодательства, действующего в области ценообразования, также предусматривающие исключение экономически необоснованных расходов ТСО, но по результатам в целом за год.

Такие действия органов регулирования приводят к тому, что экономически необоснованные расходы, связанные с нецелевым использованием инвестиционных средств, которые имеют место уже по 9 месяцам текущего периода регулирования, учитываются (исключаются) на год позже, чем это позволяет сделать законодательство. Негативные тарифные последствия для экономики соответствующего региона таких действий (бездействия) органов регулирования очевидны.

Эта ситуация также свидетельствует об отсутствии оперативного реагирования всех органов исполнительной власти на ненадлежащие действия ТСО. Это, в свою очередь, приводит к систематическому нецелевому использованию инвестиционных средств. В целом, отсутствие оперативного

реагирования органов исполнительной власти безусловно не стимулирует ТСО на обеспечение целевого и эффективного использования инвестиционных ресурсов, что подтверждается наличием систематических (из года в год и одни и те же ТСО) нарушений.

Надлежащая реализация мероприятий по осуществлению контроля за использованием инвестиционных ресурсов, предусмотренных вышеуказанными документами, и оперативная реакция на нарушения, обеспечивающие целевое и эффективное использование средств, предусмотренных в тарифах на услуги по передаче электрической энергии, в конечном итоге, создают необходимые условия для развития экономики соответствующего региона в целом.

В этой связи, органам регулирования следует обеспечить безусловное исполнение всех вышеуказанных требований законодательства, что предопределяет соблюдение в соответствующих субъектах Российской Федерации параметров роста тарифов, установленных Прогнозом.

Поскольку результаты проверок, проводимых ФАС России, показывают, что отдельными органами регулирования в неполной мере обеспечивается надлежащее исполнение законодательства, действующего в области ценообразования, в отношении таких органов регулирования и их должностных лиц, игнорирующих требования законодательства, ФАС России предпринимаются соответствующие меры, в том числе, меры, направленные на принятие губернаторами в этих субъектах Российской Федерации необходимых кадровых решений. В этой связи ФАС России обращает внимание органов регулирования на безусловную обязательность исполнения требований ФАС России.

Надлежащее исполнение органами регулирования положений законодательства Российской Федерации, в том числе, действующего в области ценообразования в области электроэнергетики, обеспечит реализацию мер, предпринимаемых Правительством Российской Федерации и направленных на

ускорение экономического роста, и соблюдение в соответствующих субъектах Российской Федерации параметров роста тарифов, установленных Прогнозом.

4. О предельных минимальных и максимальных уровнях тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2019 год.

В соответствии со статьей 23.1 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» на розничном рынке государственному регулированию подлежат цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, а также предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни таких цен (тарифов).

К полномочиям ФАС России относится установление предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов утверждают на очередной период регулирования единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии по субъекту Российской Федерации, в рамках предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней цен (тарифов), утверждаемых ФАС России.

При этом, решение о превышении предельных уровней цен (тарифов), если такое превышение обусловлено размером инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, утвержденных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов самостоятельно и не требует согласования с федеральным органом исполнительной власти в области регулирования

тарифов.

Обращаем Ваше внимание, что ФАС России во исполнение поручения Правительства Российской Федерации разработан, согласован с федеральными органами исполнительной власти без замечаний и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона «Об электроэнергетике», в котором предусматривается исключение права регулирующего органа субъекта Российской Федерации превышать установленные предельные максимальный и (или) минимальный уровни тарифов на услуги по передаче электрической энергии без согласования с ФАС России.

Принятие законопроекта исключит возможность превышения роста сетевых тарифов над параметрами, определяемыми Правительством Российской Федерации в прогнозе социально-экономического развития, за счет превышения предельных уровней региональными тарифными органами в связи с расходами на инвестиции.

ФАС России письмом от 19.12.2017 № ВК/89330/17 даны разъяснения органам регулирования о порядке согласования решений органов регулирования об установлении тарифов на уровне выше максимальных или ниже минимальных уровней, установленных ФАС России, а также перечне документов и материалов, которые должны быть представлены в ФАС России.

ФАС России, руководствуясь пунктом 10 Правил отмены решений органов исполнительной власти Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления поселений или городских округов, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию, в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2004 № 123 вправе отменить решение, принятое с превышением полномочий.

В рамках мониторинга принятых тарифных решений, проводимого ФАС России, были выявлены нарушения положений Основ ценообразования, Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, при принятии приказов об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии, и впоследствии отменены в Республике Калмыкии, Ростовской области, Томской области, Республике Марий Эл, Республике Тыва, Омской области, Псковской области, Республике Северная Осетия-Алания, Архангельской области, Мурманской области, Ненецком автономном округе, Хабаровском крае, Амурской области, г. Севастополе.

Дополнительно сообщаем, что за неисполнение законного предписания, решения органа, уполномоченного в области государственного регулирования тарифов частью 5 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

На основании пункта 5.13 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, статьи 23.51 КоАП ФАС России вправе осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, в том числе предусмотренных статьей 19.5 КоАП.

Согласно статье 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

М.Н.Пальянов
(499)7552323, д. 088-623



В.Г. Королев