

УТВЕРЖДАЮ

Руководитель ФАС России

 М.А. Шаскольский

от 31.03.2023

Доклад о правоприменительной практике в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов) в 2022 году

I. Общие положения.

В соответствии с пунктом 8 Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543, в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов) в целях обобщения правоприменительной практики контрольным органом ежегодно готовится доклад о правоприменительной практике.

По результатам контрольно-надзорных мероприятий ФАС России выявляются существенные методологические проблемы в части применения региональными органами регулирования положений законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) при установлении цен для регулируемых организаций. Проблемы правоприменения должны оперативно и эффективно, а также единообразно разрешаться контрольным органом в целях недопущения экономически необоснованных платежей населения и бизнеса, а наилучшим для практики правоприменения являются превентивные механизмы, способствующие правильному применению норм закона региональными органами регулирования при установлении цен (тарифов).

В целях устранения указанных проблематик в сфере государственного регулирования протоколом Президиума ФАС России от 21.03.2022 № 2 были утверждены комплексные разъяснения «Об особенностях применения отдельных положений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов)» № 21 (далее – Разъяснения) и разосланы письмом от 20.04.2022 № СП/39316/22 в адреса региональных органов регулирования.

Указанные разъяснения также размещены на сайте службы, что позволяет ознакомиться с позициями о обоснованности затрат как регулируемым компаниям, так и потребителям их услуг.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 04.02.2023 № 163 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 543», разработанное ФАС России, которым Положение о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов) изложено в новой редакции (далее – Положение), существенно изменяющей порядок указанного контроля.

Положение содержит детальную регламентацию порядка осуществления контроля (надзора). Так, новое положение содержит подробное описание контрольных мероприятий (документарная проверка, выездная проверка, наблюдение за соблюдением обязательных требований) и действий (осмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов), определяет сроки проведения контрольных мероприятий, а также подробно раскрывает каждый этап контрольного мероприятия (от приказа о проведении контрольного мероприятия до акта по итогам контрольного мероприятия). Указанное Положение существенно повлияет на качество и эффективность контрольно-надзорных мероприятий в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

В 2022 году в связи со сложившейся экономической ситуацией в стране Правительством Российской Федерации введен ряд антикризисных мер, в частности, установлены особенности осуществления государственного и муниципального контроля, что оказало существенное влияние на осуществление контрольно-надзорной деятельности ФАС России в области государственного регулирования цен (тарифов).

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» был наложен мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий.

В этой связи в течение действия моратория в части контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов) (с марта по август 2022 года) указанный контроль не проводился.

В связи с изменениями, внесенными 23.08.2022 в постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336, ФАС России возобновлена функция государственного контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области государственного регулирования цен (тарифов).

После снятия указанного моратория ФАС России проведена активная работа в данном направлении, что отражено в нижеследующих статистических данных.

II. Статистика контрольно-надзорной деятельности.

По итогам 2022 года ФАС России:

1. Проведены **2 плановые проверки** в соответствии с приказом ФАС России от 24.12.2021 № 1516/21 «Об утверждении Сводных планов проведения плановых проверок Федеральной антимонопольной службы на 2022 год» в отношении 23 организаций, в том числе:

- в отношении Комитета по тарифной политике Новгородской области;
- в отношении Комитета тарифного регулирования Волгоградской области.

2. Проведено **6 внеплановых проверок** в отношении 19 организаций, в том числе:

- в отношении Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области (обращение Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области);

- в отношении Департамента государственного регулирования тарифов Краснодарского края (обращение прокуратуры Краснодарского края);

- в отношении Государственного комитета по ценам и тарифам Республики Карелия (обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации);

- в отношении Республиканской службы по тарифам Республики Бурятия (поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева);

- в отношении Региональной службы по тарифам и ценообразованию Забайкальского края (поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева);

- в отношении Комитета по ценам и тарифам Правительства Хабаровского края (обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

3. Выдано **48 предписаний** об устранении органами исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов) выявленных ФАС России нарушений законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), в том числе:

- 19 предписаний об устранении нарушений законодательства в сфере электроэнергетики;

- 13 предписаний об устранении нарушений законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

- 9 предписаний об устранении нарушений законодательства в сфере теплоснабжения;

- 7 предписаний об устранении нарушений законодательства в сфере водоснабжения и водоотведения.

4. Выдано **8 приказов** об отмене/отсутствии оснований для отмены решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, принятых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2004 № 123.

Общий объем финансовых средств, исключенных в соответствии с предписаниями и приказами ФАС России в 2022 году, составил **3 584 532,91 тыс. руб.**, в том числе:

- в сфере электроэнергетики – 1 731 491,84 тыс. руб.;
- в сфере теплоснабжения – 1 099 897,69 тыс. руб.;
- в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами – 551 994,89 тыс. руб.;
- в сфере водоснабжения и водоотведения – 201 148,49 тыс. руб.;
- в сфере газоснабжения – 33 050,40 тыс. руб.

III. Примеры правоприменительной практики ФАС России при осуществлении контроля (надзора) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов).

Среди выявленных в ходе контрольных мероприятий, проводимых ФАС России, нарушений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов) считаем важным выделить следующие примеры правоприменительной практики.

1. Предписание ФАС России от 25.10.2022 № СП/98030/22.

По результатам плановой выездной документарной проверки Комитета по тарифам Республики Алтай ФАС России выявлено, что при установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии в отношении МУП «Горно-Алтайское предприятие электрических сетей» органом регулирования расходы на оплату труда учтены с применением отраслевого тарифного соглашения в ЖКХ.

Указанный подход не предусмотрен пунктом 26 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178 (далее – Основы ценообразования № 1178). Необходимо отметить, что при установлении соответствующих тарифов должно применяться профильное отраслевое тарифное соглашение, в том числе с целью исключения дифференцированного подхода органов регулирования при определении расходов на оплату труда.

Таким образом, органом регулирования при определении расходов на оплату труда допущено нарушение действующего законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике. Комитету по тарифам Республики Алтай при

установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии необходимо было руководствоваться отраслевым тарифным соглашением в электроэнергетике.

2. Предписание ФАС России от 11.03.2022 № СП/19006/22.

По результатам плановой выездной документарной проверки Региональной службы по тарифам Республики Северная Осетия – Алания ФАС России выявлено, что при установлении сбытовых надбавок для ПАО «Россети Северного Кавказа» – «Севкавказэнерго» органом регулирования в целях недопущения резкого изменения сбытовых надбавок по группам потребителей произведено перераспределение необходимой валовой выручки гарантирующего поставщика с категории потребителей «население и приравненные к нему потребители» на категории потребителей «прочие» и «сети».

В соответствии с пунктом 4 Методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов, утвержденных приказом ФАС России от 21.11.2017 № 1554/17 (далее – Методические указания № 1554/17), сбытовые надбавки гарантирующего поставщика устанавливаются для следующих групп потребителей:

- население и приравненные к нему категории потребителей;
- сетевые организации, покупающие электрическую энергию для компенсации потерь электрической энергии;
- прочие потребители.

Гарантирующие поставщики ведут отдельный учет доходов и расходов, относимых на население и приравненные к нему категории потребителей, на прочих потребителей и сетевые организации, порядок ведения которого устанавливается в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете в учетной политике гарантирующего поставщика.

Таким образом, перераспределение расходов между категориями потребителей при установлении необходимой валовой выручки гарантирующего поставщика в порядке, отличном от указанного в Методических указаниях № 1554/17, является недопустимым.

3. Предписание ФАС России от 28.02.2022 № СП/15127/22.

ФАС России в рамках проверки Агентства по тарифам и ценам Архангельской области выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере теплоснабжения при установлении тарифов для публичного акционерного общества «Территориальная генерирующая компания № 2».

Суть нарушения заключается в учете органом регулирования расходов на создание нормативного запаса топлива для арендованных ПАО «ТГК-2» котельных без проведения анализа на предмет включения соответствующих расходов в тарифы регулируемой организации-арендодателя данных котельных, а также на предмет полного использования нормативного запаса

топлива регулируемой организации-арендодателя котельных в предыдущие периоды.

Таким образом, включение в состав необходимой валовой выручки ПАО «ТГК-2» данных расходов может создать ситуацию, при которой потребитель тепловой энергии вынужден заплатить двум регулируемым организациям за создание нормативного запаса топлива по одним и тем же котельным.

4. Предписание ФАС России от 13.10.2022 № СП/94350/22.

По результатам плановой выездной документарной проверки Службы по тарифам Астраханской области выявлено, что при установлении сбытовых надбавок для ПАО «Астраханская энергосбытовая компания» орган регулирования в нарушение пункта 7 Основ ценообразования № 1178, пункта 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, не проводит анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности регулируемой организации за 2017-2019 годы в части необходимой валовой выручки регулируемой организации, установленной методом экономически обоснованных расходов, на 2019–2021 годы.

5. Приказ ФАС России от 20.09.2022 № 665/22.

В рамках мониторинга исполнения решения ФАС России выявила, что органом регулирования Ямало-Ненецкого автономного округа при расчете стандартизированной тарифной ставки на установку отключающих устройств включена стоимость строительно-монтажных работ и оборудования системы контроля загазованности.

При этом Методические указания по расчету размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) размеров стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину, утвержденные приказом ФАС России от 16.08.2018 № 1151/18 (далее – Методические указания № 1151/18), не предусматривают включение в составе стандартизированной тарифной ставки на установку отключающих устройств стоимости автоматической системы загазованности и работ по ее установке.

Таким образом, решение органа регулирования принято с нарушением норм действующего законодательства в сфере газоснабжения и ФАС России отменено данное решение.

6. Приказ ФАС России от 10.10.2022 № 716/22.

ФАС России, рассмотрев обращение жителя Фрунзенского сельского поселения Волгоградской области, выявила, что органом тарифного регулирования при определении размера платы за технологическое присоединение внутри границ земельного участка стандартизированные тарифные ставки продифференцированы в нарушение Методических указаний № 1151/18, в том числе исходя из применяемой системы

налогообложения, диапазонов диаметров, способа установки, типа соединения, места установки прибора учета и др.

Кроме того, органом регулирования в нарушение Методических указаний № 1151/18 установлена стандартизированная тарифная ставка на установку отключающих устройств без стоимости отключающего устройства.

7. Предписание ФАС России от 13.10.2022 № СП/94571/22.

При установлении Агентством по тарифам и ценам Архангельской области тарифов на услуги по передаче электрической энергии на первый (базовый) год долгосрочного периода регулирования расходы на оплату труда были рассчитаны регулирующим органом с учетом фактической численности, проиндексированной на процент планового прироста объема обслуживаемого сетевого хозяйства.

Согласно пункту 8.3 Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетике расходы на оплату труда для включения в тарифы формируются с учетом пункта 8.4 Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетике. В соответствии с пунктом 8.4 Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетики расходы (средства), направляемые на оплату труда, рассчитываются исходя из численности работников списочного состава и числа вакантных рабочих мест (но не выше нормативной численности) с учетом нормативной численности на вновь вводимые объекты, размера минимальной месячной тарифной ставки, среднего тарифного коэффициента по Организации.

В этой связи, учитывая наличие требований Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетики в сфере электроэнергетики к порядку учета дополнительной численности на вновь вводимые объекты, ФАС России указала на необходимость пересчета численности персонала в части, учтенной в связи с изменением условных единиц, на основании расчета нормативной численности персонала на вновь вводимые объекты согласно положениям действующего Отраслевого тарифного соглашения в электроэнергетики.

8. Решение ФАС России от 21.09.2022 № СП/87579/22.

При исполнении предписания ФАС России регулирующим органом было установлено, что учет в полном объеме выявленных экономически необоснованных расходов в 2022 году не представляется возможным. В этой связи во избежание резкого роста тарифов в 2023 году органом регулирования принято самостоятельное решение об исключении выявленных экономически необоснованных расходов в течение 3 лет.

При этом ходатайство регулирующего органа о распределении сумм, подлежащих к исключению, в адрес ФАС России не поступало, решение ФАС России о распределении указанных расходов не принималось. В подобных случаях регулирующему органу необходимо обеспечивать исполнение

указанные затраты учитываются только в составе необходимой валовой выручки утвержденного тарифа на захоронение, обработку ТКО и не могут быть учтены в составе собственных расходов регионального оператора, а также в отсутствие утвержденного тарифа на захоронение, обработку ТКО. В этой связи ФАС России принято решение предписать органу исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами исключить указанные расходы из состава необходимой валовой выручки ООО «ЭРА».

11. Предписание ФАС России от 25.10.2022 № СП/97785/22.

Постановлением Региональной службы по тарифам Республики Северная Осетия – Алания от 29.03.2021 № 8 утверждены единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО и тариф на захоронение ТКО ООО «Чистый город» в зоне деятельности на 2021–2023 годы. Ранее постановлением Региональной службы по тарифам Республики Северная Осетия – Алания от 25.02.2020 № 7 были утверждены единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО и тариф на захоронение ТКО ООО «Чистый город» в зоне деятельности на 2020 год и постановлением Региональной службы по тарифам Республики Северная Осетия – Алания от 07.02.2019 № 2 на 2019 год. Утверждение указанных тарифов в обозначенные сроки является нарушением положений пункта 3 Правил регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 (далее – Правила регулирования № 484), в котором указано, что тарифы устанавливаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов либо в случае передачи соответствующих полномочий законом субъекта Российской Федерации органом местного самоуправления, осуществляющим регулирование тарифов, до начала очередного периода регулирования, но не позднее 20 декабря года, предшествующего очередному периоду регулирования.

ФАС России принято решение предписать органу исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами при утверждении тарифов неукоснительно соблюдать положения Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484, и Правил регулирования № 484 в части сроков принятия решения и отражения периода действия соответствующих тарифов.