

УДК 346.61
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов Российской Федерации

Волов И. П.,
Московский государственный
университет им. О. Е. Кутафина
(МГЮА),
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Юдина Ю. В. *,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

Тема модернизации системы государственного регулирования цен (тарифов) на услуги субъектов естественной монополии в Российской Федерации в последние годы находится на пике актуальности. Эффективному тарифному регулированию во многом препятствуют несовершенство процедуры установления регулируемых цен (тарифов), отсутствие требований к надлежащему мотивированию решений в данной сфере. В данной статье сделана попытка осветить указанные проблемы и предложить пути их разрешения.

Ключевые слова: естественные монополии, законодательство о естественных монополиях, законодательство о государственном регулировании цен (тарифов), процедурные проблемы государственного регулирования ценообразования.

Для цитирования: Волов И. П., Юдина Ю. В. Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов Российской Федерации // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 94—101, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Procedural Issues of State Regulation of Prices (Tariffs) at the Level of the Subjects of the Russian Federation

Ivan P. Volov,

Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

Yulia V. Yudina*,

FAS of Russia,
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

Abstract

The topic of modernization of the system of state regulation of prices (tariffs) for services of natural monopoly entities in the Russian Federation has been at the peak of relevance in recent years. Effective tariff regulation is largely hindered by the imperfect procedure for setting regulated prices (tariffs), and the lack of requirements for proper motivation of decisions in this area. This article attempts to highlight these problems and suggest ways to solve them.

Keywords: *natural monopolies, legislation on natural monopolies, legislation on state regulation of prices (tariffs), procedural problems of state regulation of pricing.*

For citation: Volov I.P., Yudina Yu.V. Procedural issues of state regulation of prices (tariffs) at the level of the subjects of the Russian Federation // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 94–101, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Решения об установлении регулируемых цен (тарифов) в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроэнергетики — важнейшие нормативные правовые акты, оказывающие существенное влияние на социально-экономическое положение в регионах Российской Федерации. Данные услуги являются жизненно необходимыми как для бизнеса, так и для простых граждан — потребителей.

Высокая значимость тарифных решений должна обуславливать не менее высокие требования к их проработке. Однако анализ статистики контрольно-надзорного органа в сфере государственного регулирования цен (тарифов) свидетельствует об обратном. Так, только за 2018 г. по итогам 18 проверок органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования цен (тарифов) (далее — региональные органы регулирования) проверено более 3000 регулируемых цен (тарифов), выявлено более 1000 нарушений. По итогам контрольно-надзорных мероприятий из регулируемых цен (тарифов) исключены экономически необоснованные финансовые средства на сумму более 17,5 млрд руб.¹

Данная негативная статистика обусловлена рядом причин, среди которых безусловное лидирующее место занимают несовершенство действующей процедуры государственного регулирования цен (тарифов), отсутствие детальных требований к форме и содержанию решений об установлении регулируемых цен (тарифов)

¹ По информации официального сайта ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/28955>. Дата обращения: 01.03.2020.

и обоснованию принимаемых в составе таких цен (тарифов) величин. Анализ актов реагирования (решений, предписаний)² федерального контрольно-надзорного органа за 2017—2019 гг. показывает, что предметом почти 90% актов были процедурные нарушения.

В настоящий момент в соответствии с Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг.³ активно реализуется масштабная реформа системы государственного регулирования цен (тарифов) в нашей стране. ФАС России разработаны проекты федеральных законов «О признании утратившим силу Федерального закона “О естественных монополиях” и внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”»⁴ и «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»⁵. Первый проект предусматривает концептуальную переработку понятия и признаков естественной монополии, дерегулирование отдельных сфер деятельности естественных монополий, существенно корректирует отдельные механизмы регулирования естественных монополий. Второй унифицирует основные подходы к регулированию цен (тарифов), определяет единые принципы, способы и методы государственного тарифного регулирования, а также устанавливает порядок контроля (надзора) за соблюдением законодательства о государственном регулировании цен (тарифов).

Также отдельные изменения законодательства о естественных монополиях подготовлены Минэкономразвития России⁶. Законопроект Минэкономразвития России направлен на определение единого порядка утверждения, согласования и контроля за инвестиционными программами естественных монополий.

Перечисленные проекты законодательных актов, в случае их принятия, могут кардинально изменить действующую систему тарифного регулирования. При этом следует отметить, что вопросы, регулируемые ими, касаются «глобальных» концептуальных положений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов) и не затрагивают существенных «низовых» вопросов данной сферы. Можно предположить, что эти вопросы планируется урегулировать подзаконными нормативными правовыми актами на уровне актов Правительства РФ или даже ведомственных актов. Тем не

менее в настоящий момент такие потенциальные проекты недоступны для общественного обозрения и обсуждения⁷.

В связи с этим, поскольку данная тема находится на пике актуальности в последние годы, предлагается рассмотреть ряд проблем действующей системы нормативно-правового регулирования порядка ценообразования в части процедуры принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов) и требований к их содержанию и предложить способы их решения.

В качестве предмета исследования настоящей статьи избраны сферы государственного регулирования цен (тарифов), регулирование которых осуществляется региональными органами: водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение и передача электрической энергии (далее — региональные сферы регулирования). Этот выбор обусловлен тем, что нормативная правовая база данных сфер является наиболее массивной, а правоотношения — регламентированными, а также ввиду огромного количества и разнообразия хозяйствующих субъектов, осуществляющих в них деятельность.

О проблемах мотивировки решений об установлении регулируемых цен (тарифов)

Решение об установлении регулируемых цен (тарифов) является уникальным в своем роде нормативным правовым актом, отличительной особенностью которого является то, что его содержание основано на определенных фактических обстоятельствах, а именно из данных о имеющихся плановых и фактических расходах того или иного лица. Оспаривание таких актов часто осуществляется путем опровержения, в том числе посредством проведения экспертизы, тех или иных показателей (фактических обстоятельств), которые легли в основу тарифа. Таким образом, опровергается его экономическая обоснованность⁸.

Поэтому для оценки законности тарифного решения регионального органа регулирования необходимо определить, на исследовании каких документов оно основано, правильно ли проведен порядок расчетов, все ли источники о ценах исследованы и иные фактические обстоятельства.

Вместе с тем нормативные правовые акты в области государственного регулирования цен (тарифов) в региональных сферах регулирования определяют форму решения об установлении тарифов, которая не содержит

² При проведении анализа использована База решений ФАС России, размещенная по адресу: <https://br.fas.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

³ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁴ По информации сайта: <https://cljournal.ru/news/15234>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁵ По информации официального сайта ФАС России: <https://fas.gov.ru/documents/684286>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁶ По информации официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/50224-7>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁷ По информации федерального портала опубликования проектов нормативных правовых актов: <https://regulation.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁸ Справка к заседанию Научно-консультативного совета при ВАС РФ ((подготовлена Управлением публичного права и процесса, Управлением частного права ВАС РФ) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=320763#01634971604969382>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов...

мотивировочной части, а лишь устанавливает результат анализа, проведенного органом регулирования⁹. Раскрытие проведенного анализа содержится в ином документе — экспертном заключении регионального органа регулирования.

Экспертное заключение регионального органа регулирования — документ с весьма специфическим правовым статусом. С одной стороны, нормативными правовыми актами предусмотрено, что в ходе рассмотрения дела об установлении регулируемых цен (тарифов) орган регулирования проводит экспертизу предложений и документов регулируемой организации, результаты которой отражаются в экспертном заключении. Кроме того, установлены общие требования к содержанию экспертного заключения. Таким образом, экспертное заключение органа регулирования является процедурным документом, содержание которого должно мотивировать принимаемое органом регулирования решение об установлении регулируемых цен (тарифов).

С другой стороны, нормативные правовые акты в области государственного регулирования цен (тарифов) не содержат норм, устанавливающих прямую императивную взаимосвязь между содержанием экспертного заключения и решением органа регулирования об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов). Экспертное заключение органа регулирования является лишь одним из доказательств по делу об установлении регулируемых цен (тарифов), помимо которого в материалах дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) должны содержаться предложения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) регулируемых организаций и расчеты регулируемой организации экономически обоснованной величины регулируемых цен (тарифов). Кроме того, регулируемая организация, потребители, а также иные заинтересованные лица могут представлять в орган регулирования свои экспертные заключения в инициативном порядке¹⁰.

Выводы, сделанные в экспертном заключении органа регулирования, наравне с предложениями

регулируемой организации, а также иными экспертными заключениями, становятся предметом рассмотрения коллегиального органа регионального органа регулирования при принятии им решений об установлении регулируемых цен (тарифов). При этом формально члены коллегиального органа регионального органа регулирования не связаны содержанием экспертного заключения регионального органа регулирования и при принятии решения могут руководствоваться иными доказательствами. В таком случае указанные обстоятельства отражаются в протоколе заседания коллегиального органа.

Кроме того, экспертное заключение органа регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами в области государственного регулирования цен (тарифов) не подлежит официальному опубликованию, что в значительной мере затрудняет возможность общественного контроля и анализа данных решений.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что экспертное заключение органа регулирования нельзя однозначно охарактеризовать как мотивировочную часть решения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) и, как следствие, заключить, что у решения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) отсутствует надлежащая мотивировка.

Отсутствие надлежащей мотивировки принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов) противоречит одному из основных принципов данной сферы, а именно принципу экономической обоснованности регулируемых цен (тарифов), так как реализация указанного принципа тарифного регулирования требует от органа регулирования детального обоснования того, на основании каких норм законодательства и каких подтверждающих документов в состав регулируемых цен (тарифов) включаются те или иные расходы, а также обоснования величины расходов по каждой статье затрат.

Отсутствие надлежащей мотивировки решений об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) является причиной значительного количества проблем в правоприменительной практике, служит основанием для отмены решений органов регулирования об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов)¹¹.

⁹ В соответствии с п. 31 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 28 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 27 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹⁰ В соответствии с п. 31 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 25 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 22 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹¹ Например, Верховный Суд Российской Федерации указывал на ненадлежащее обоснование органом регулирования решения об установлении регулируемых цен (тарифов) в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 75-АПА19-21, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.02.2020 № 22-АПА19-4, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2019 № 81-АПА19-19, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.10.2018 № 81-АПГ18-12 и т. д.

Также следует отметить, что отсутствие надлежащего обоснования решений об установлении регулируемых цен (тарифов) практически исключает возможность потребителей, как юридических лиц, так и населения, осуществлять общественный контроль экономической обоснованности цен (тарифов), установленных в отношении потребляемых ими услуг. Потребители, заинтересованные в снижении регулируемых цен (тарифов), фактически лишены возможности ознакомиться с обоснованием включения в состав регулируемых цен (тарифов) тех или иных расходов и ввиду этого не могут обеспечить квалифицированную и аргументированную защиту своих прав в органах исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор) в области государственного регулирования ценообразования, и в судебных органах.

Преодоление данных проблем нормативно-правового регулирования возможно путем изменения требований к содержанию решений об установлении регулируемых цен (тарифов). Так, предлагается включить в перечень требований к решению об установлении регулируемых цен (тарифов) мотивировочную часть, которая должна содержать ссылки на положения нормативных правовых актов, на основании которых те или иные расходы регулируемой организации подлежат учету в составе регулируемых цен (тарифов), предложения регулируемой организации по величине расходов по каждой статье затрат со ссылкой на подтверждающие документы, анализ экономической обоснованности расходов регулируемой организации по каждой статье затрат с расчетами конечных сумм, проведенный органом регулирования.

О недостаточной регламентации требований к анализу экономической обоснованности расходов, включаемых в состав регулируемых цен (тарифов)

Данная проблема тесно связана с проблемой, рассмотренной в предыдущем разделе статьи. Действующие нормативные правовые акты в сфере государственного регулирования цен (тарифов) характеризуются низкой степенью регламентации требований к содержанию, форме и глубине анализа экономической обоснованности расходов, проведение которого возложено на орган регулирования в ходе рассмотрения дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов). Так, правила государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении содержат положения, в соответствии с которыми экспертное заключение органа регулирования должно содержать анализ экономической обоснованности расходов по отдельным статьям (группам расходов), но вместе с тем не

раскрывают, что конкретно должен включать такой анализ¹².

Сложившаяся практика правоприменения лишь отчасти закрывает данный правовой пробел. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере государственного регулирования цен (тарифов) — ФАС России, в актах правоприменительной практики указывает, что экспертное заключение органа регулирования должно содержать комплексный юридический и экономический анализ обоснованности формирования отдельных элементов решения об установлении регулируемых цен (тарифов), таких как размер экономически обоснованных финансовых средств, необходимых регулируемой организации для осуществления регулируемого вида деятельности в течение расчетного периода регулирования (далее — НВВ) с разбивкой по статьям затрат и объем полезного отпуска тепловой энергии (мощности) регулируемой организации. При этом под анализом экономической обоснованности НВВ следует понимать:

- анализ и указание на положения нормативных правовых актов, подлежащих применению при расчете расходов по каждой статье затрат регулируемой организации;
- указание на документы, анализируемые органом регулирования при подготовке экспертного заключения и подтверждающие экономическую обоснованность учета отдельных расходов регулируемой организации;
- мотивированные выводы органа регулирования об учете или отказе в учете отдельных расходов регулируемой организации в НВВ при установлении регулируемых цен (тарифов)¹³.

С указанным расширением требований к анализу экономической обоснованности затрат, проведенному ФАС России, можно согласиться, однако в отсутствие нормативного закрепления данных требований возникают и будут неизбежно возникать проблемы в правоприменении. Так, судебные органы, особенно суды общей юрисдикции, не во всех случаях соглашались с «расширенными» требованиями к анализу экономической обоснованности, сформулированными антимонопольным органом. Например, в Апелляционном определении от 14.02.2020 по делу № 66а-113/2020 Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции отметил,

¹² В соответствии с п. 29 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 26 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹³ Требования определены на основании анализа Базы решений ФАС России: <https://br.fas.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов...

что требования к анализу стоимости транспортировки твердых коммунальных отходов, предъявляемые ФАС России, чрезмерны, так как договор на транспортировку заключен по результатам конкурентных процедур — торгов.

Не соглашаясь с позицией антимонопольного органа, суды зачастую стремятся исключить правовую неопределенность и не допустить необоснованного расширения обязательных требований. Вместе с тем это не отменяет обоснованного мнения о том, что требования к анализу экономической обоснованности следует расширить, детально регламентировать и в целях недопущения правовой неопределенности закрепить в нормативных правовых актах в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

Ввиду вышеизложенного предлагается установить, что анализ экономической обоснованности расходов должен содержать:

- указание на нормативные правовые акты, в соответствии с которыми проводится анализ;
- указание на документы, представленные регулируемой организацией в подтверждение расчета экономически обоснованной величины расходов отдельно по каждой статье затрат (с указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- указание на документы, содержащие информацию об объеме экономически обоснованной величины расходов регулируемой организацией, полученные органом регулирования из иных источников, отдельно по каждой статье затрат (с указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- расчет обоснованной величины расходов регулируемой организации отдельно по каждой статье затрат, проведенный органом регулирования;
- указание на документы, принятые органом регулирования в расчет конкретных сумм отдельно по каждой статье затрат (с указанием наименования, реквизитов документов, а также указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- анализ экономической обоснованности величины цен, содержащихся в документах, принятых органом регулирования, с указанием источников получения информации о ценах в соответствии с Основами ценообразования;
- обоснование причин и ссылки на нормативные правовые акты и подтверждающие документы, на основании которых орган регулирования принимает решение о величине расходов регулируемой организации на уровне, отличном от предложений регулируемой организации, а также указание на документы (с указанием наименования, реквизитов документов, а также указанием на тома и листы дела об установлении (из-

менении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы), которые не были приняты органом регулирования с указанием причин в расчет конкретных сумм отдельно по каждой статье затрат;

- информацию о динамике расходов регулируемой организации по каждой статье затрат за предшествующие периоды регулирования.

О чрезмерном размыивании ответственности при принятии решений об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов)

Рассмотрение дел и принятие решения об установлении регулируемых цен (тарифов) имеют еще одну специфическую черту, которая отличает данную процедуру от большинства иных процедур принятия государственных решений. Такой особенностью является чрезмерное деление ответственности.

Так, в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими данную сферу, в ходе рассмотрения дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) руководителем органа регулирования назначается эксперт, в функции которого входят оценка предложений регулируемой организации и иных материалов и подготовка экспертного заключения органа регулирования, которое должно содержать анализ экономически обоснованного тарифа. Как правило, такой эксперт назначается из числа сотрудников органа регулирования, однако в отдельных сферах¹⁴ допускается подготовка экспертного заключения органа регулирования сторонними организациями и даже физическими лицами.

После завершения анализа и подготовки экспертного заключения, подписываемого экспертом, который проводил анализ, руководителем органа регулирования решается вопрос о проведении заседания коллегиального органа.

Коллегиальные органы создаются при региональных органах регулирования для целей принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов). Таким образом, решения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) принимаются коллегиально на заседании правления (коллегиального органа) с приглашением представителей регулируемой организации, в отношении которой рассматривается вопрос об установлении регулируемых цен (тарифов). Вместе с тем окончательное решение об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) после заседания правления единолично подписывает руководитель органа регулирования.

При формировании описанной выше процедуры принятия тарифных решений предполагалось, что

¹⁴ Например, в сфере электроэнергетики в соответствии с п. 22 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

коллегиальный характер сделает процесс тарифного регулирования объективным и независимым. Кроме того, процедура принятия решений на заседании коллегиального органа должна была позволить оценить все доводы регулируемой организации, для того чтобы исключить нарушение ее прав. Однако указанные цели не были достигнуты ввиду следующих дефектов указанной модели.

Во-первых, в состав правления регионального органа входит не более восьми членов (в сфере электроэнергетики не более девяти). Из указанных восьми членов семь являются сотрудниками регионального органа регулирования. Председателем коллегиального органа является руководитель регионального органа регулирования. Также в состав правления входит представитель территориального органа федерального органа регулирования, но лишь с правом совещательного голоса. Таким образом, все члены коллегиального органа, уполномоченные участвовать в принятии решений, находятся в прямой служебной зависимости от председателя коллегиального органа, который одновременно является руководителем регионального органа регулирования¹⁵.

Во-вторых, члены коллегиального органа в большинстве случаев объективно не могут проверить правильность анализа, проведенного экспертом, ввиду сложности вопросов в сфере государственного регулирования, которые требуют трудоемких и кропотливых расчетов и исследования огромного объема документов. Также проверка правильности экспертного анализа затрудняется отсутствием надлежащей мотивировки решения об установлении регулируемых цен (тарифов).

В-третьих, нормативными правовыми актами в сфере государственного регулирования цен (тарифов) не предусмотрена возможность указывать «особое мнение» по вопросам, рассматриваемым правлением, в процессуальных документах (протокол, решение и т. д.);

В-четвертых, участие в заседании коллегиального органа регулируемой организации в большинстве случаев является формальным, так как доводы и дополнительные обосновывающие документы, заявленные и представленные регулируемой организацией на правлении, как правило, не учитываются органом регулирования ввиду того, что анализ экономической обоснованности тарифа уже произведен и экспертное заключение подготовлено.

Таким образом, указанная модель регулирования не обеспечивает независимости и объективности принятия решений и не позволяет всесторонне проанализировать мнение регулируемой организации. При этом в настоящий момент данная модель решает иные, не соответствующие публичным интересам и принципам задачи,

а именно размывает ответственность за принятие решений об установлении регулируемых цен (тарифов).

Несмотря на то что федеральный орган регулирования и иные надзорные органы при установлении лиц, ответственных за принятие неправомерных решений в сфере государственного регулирования цен (тарифов), исходят из того, что ответственность в полной мере несет руководитель органа регулирования, данная позиция поддерживается судебными органами не во всех случаях.

Например, Приморский краевой суд¹⁶, отменяя постановление ФАС России о назначении административного наказания за неисполнение законного предписания в отношении руководителя регионального органа регулирования, указал, что отсутствует состав правонарушения, поскольку решение об установлении регулируемых цен (тарифов), утвержденное с нарушением предписания, принималось коллегиально в установленном законодательством порядке. В связи с этим, поскольку у руководителя регионального органа регулирования отсутствует возможность единолично оказать решающее влияние на принятие решения об установлении регулируемых цен (тарифов), в его действиях отсутствует вина.

В связи с вышеизложенным в целях устранения необоснованного размывания ответственности при принятии решений об установлении регулируемых цен (тарифов), а также исключения формального подхода к участию регулируемой организации в процессе установления регулируемых цен (тарифов), целесообразно пересмотреть процедуру принятия решений следующим образом:

- отменить коллегиальный характер принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов), решение принимает и единолично подписывает руководитель регионального органа регулирования;
- процедуру заседания коллегиального органа заменить процедурой предварительных слушаний, которая должна проводиться не менее чем за три недели до окончания срока рассмотрения дела об установлении регулируемых цен (тарифов). Перед данной процедурой необходимо ознакомить регулируемую организацию с проектом решения (экспертным заключением органа регулирования) по делу об установлении регулируемых цен (тарифов), а непосредственно на предварительных слушаниях предоставить регулируемой организации возможность высказать возражение к проекту, а также документально подтвердить свою позицию. Кроме того, на предварительные слушания могут приглашаться представители советов потребителей услуг регулируемой организации для обеспечения баланса интересов обеих сторон.

¹⁵ В сфере электроэнергетики в состав коллегиального органа включается единственное независимое лицо — представитель ассоциации НП «Совет рынка».

¹⁶ Решение Приморского краевого суда от 19 апреля 2017 г. по делу № 7-21-379.

Выводы

Описанные в данной статье проблемы являются лишь малой долей проблемных вопросов нормативно-правового регулирования ценообразования и не затрагивают глобальных институтов данной сферы, таких как принципы, методы и способы регулирования цен (тарифов). Однако это не уменьшает значения этих вопросов для практики правоприменения. Ведь даже самый совершенный и продуманный метод регулирования цен (тарифов) будет неэффективен, если подходить к его использованию формально в отсутствие детально регламентированной процедуры применения.

Достойное урегулирование процедурных вопросов может стать важным шагом к кардинальному изменению системы государственного регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации, сделать ее прозрачной, открытой и минимизировать субъективизм при принятии регуляторных решений, ведь «преодоление трудного начинается с легкого, осуществление великого начинается с малого, ибо в мире трудное образуется из легкого, а великое из малого» [1]. ■

Литература [References]

1. Лао-Цзы. «Дао Дэ Цзин», Книга пути и благодати: сборник / Пер. Л. Е. Померанцевой, Хин-шун Ян. [Lao-Tzu, "Dao De Jing", Book of Path and Grace: collection / Translation by Pomerantseva L.E., Hing-shun Yang]. Source: <https://www.litmir.me/br/?b=165285&p=6>. Date of application] Источник: <https://www.litmir.me/br/?b=165285&p=6>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Сведения об авторах

Волов Иван Павлович: аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ivolov@fas.gov.ru

Юдина Юлия Викторовна: начальник Управления регионального тарифного регулирования ФАС России
E-mail: delo@fas.gov.ru