

УДК 33; 34
Научная специальность: 5.1.2
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-2-38-60-69>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2024

Правовое регулирование инфраструктуры предоставления коммунальных услуг с использованием регуляторных соглашений (контрактов) в российской и зарубежной практике

Редькин И.В.*,

Экспертный центр Ассоциации юристов России по оценке качества и квалификаций в области юриспруденции, 115035, Россия, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 3

Зайцев М.В.,

Комиссия Ассоциации юристов России по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства, 125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

Исследован международный и российский опыт применения регуляторных контрактов (соглашений) в отраслях коммунальной инфраструктуры (сфера ЖКХ). Проанализированы различные модели регуляторных соглашений. Рассмотрены перспективы развития концепции регуляторных соглашений в российском законодательстве, в том числе вопросы тарифного регулирования в рамках регуляторных соглашений. Сделаны выводы относительно перспектив внедрения регуляторных соглашений в коммунальной инфраструктуре в России.

Ключевые слова: регуляторные соглашения; регуляторные контракты; регулирование коммунальной инфраструктуры; регулирование тарифов в сфере естественных монополий и ЖКХ; государственно-частное партнерство; соглашения об условиях осуществления регулируемой деятельности.

Для цитирования: Редькин И.В., Зайцев М.В. Правовое регулирование инфраструктуры предоставления коммунальных услуг с использованием регуляторных соглашений (контрактов) в российской и зарубежной практике // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 2 (38). С. 60-69, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-2-38-60-69>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

Legal Regulation of Infrastructure for the Provision of Public Utilities Services Using Regulatory Agreements (Contracts) in Russian and Foreign Practice

Igor V. Redkin*,

Expert Center for assessing the quality and qualifications in the field of jurisprudence of the Association of Lawyers of Russia, Kosmodamianskaya emb., 26/55, bldg 3, Moscow, 115035, Russia

Mikhail V. Zaytsev,

Commission on Antitrust Law and Improvement of Antitrust Legislation of the Association of Lawyers of Russia, Sadovaya-Kudrinskaya str., 11, Moscow, 125993, Russia

Abstract

International and Russian experience in the application of regulatory contracts (agreements) in the sectors of communal infrastructure (housing and communal services) was investigated. Various models of regulatory agreements were analyzed. Prospects for the development of the concept of regulatory agreements in Russian legislation, including issues of tariff regulation within the framework of regulatory agreements, were considered. Conclusions were drawn regarding the prospects for introducing regulatory agreements in the communal infrastructure in Russia.

Keywords: regulatory by contracts; regulatory contracts; regulation of utility infrastructure; regulation tariffs of natural monopolies and communal services; public-private partnership; agreements about conditions of regulating business operating.

For citation: Redkin I.V., Zaytsev M.V. Legal regulation of infrastructure for the provision of public utilities services using regulatory agreements (contracts) in Russian and foreign practice // Russian Competition Law and Economy. 2024;(2(38)):60-69, (In Russ.).
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-2-38-60-69>

The authors declare no conflict of interest

Введение

Регуляторные соглашения (контракты)¹ в том или ином виде широко распространены в мировой практике регулирования естественных монополий, в том числе регулирования инфраструктуры предоставления коммунальных услуг (электроэнергетика, теплоснабжение, водоснабжение)². Как правило, они используются в целях реализации проектов строительства и модернизации коммунальной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций. При этом сразу следует отметить, что «регуляторный контракт» является общим родовым понятием, которое включает в себя широкий спектр моделей регулирования в зависимости от особенностей национального законодательства того или иного государства.

Общим элементом таких контрактов (соглашений) является то, что регулирующий орган принимает на себя обязательства по регулированию деятельности субъекта инфраструктуры на определенных в контракте условиях, которые имеют юридическую силу и могут быть принудительно исполнены через решение суда. Именно этот элемент возможности принудительного исполнения, который отличает «контракт» от «обещания», формирует для регулируемого субъекта большую степень уверенности в преемственности регуляторной политики, снижает экономические, регуляторные и политические риски. В свою очередь снижение рисков приводит к удешевлению стоимости инвестиционных проектов и далее должно приводить к уменьшению конечных тарифов для потребителей.

В российской практике первая попытка создания правовой основы для применения регуляторных соглашений была сделана в 2011 г., когда нормативно была закреплена возможность применения данных соглашений в законодательстве о водоснабжении и водоотведении (ст. 36 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»)³. Позднее, в 2019 г., норма о регуляторных соглашениях была закреплена в Федеральном законе «Об электроэнергетике»⁴. В настоящее время обсуждаются предложения о внесении изменений в законодательство о теплоснабжении и о газоснабжении, в части включения в него соответствующих норм о регуляторном соглашении с учетом

отраслевых особенностей и потребностей указанных сфер в совершенствовании системы регулирования.

В силу новизны института регуляторных соглашений для России в нашей стране пока еще не сложились эффективное регулирование и устойчивая практика применения данного инструмента. Поэтому для нас представляет особый интерес изучение международного опыта применения регуляторных контрактов в инфраструктуре, который имеет почти столетнюю историю.

1. Международный опыт применения регуляторных соглашений

Международный опыт регулирования коммунальных инфраструктур показывает, что в мире существует две основных регуляторных модели.

1. *Модель независимого регулятора* (independent regulator), которая характерна для стран англо-американской системы и традиции общего права (США, Англия, Австралия и др.). Такое регулирование инфраструктуры характерно также для многих развитых и развивающихся стран, как традиции общего права (common law), так и континентальной традиции гражданского права (civil law), хотя в каждой стране есть особенности применения данной модели. Но практически во всех юрисдикциях дискретные полномочия независимого регулятора по установлению тарифов существенно ограничены законами и правовыми актами, а также судебной практикой их применения.

2. *Договорная модель регулирования* (regulation-by-contract) характерна для Франции и ряда других стран этой же юридической традиции. В странах, использующих такое регулирование коммунальных инфраструктур посредством регуляторного соглашения (контракта), существует широкий спектр возможных вариантов, форм и моделей договорного регулирования⁵. Общим для них является то, что в качестве публичной стороны в регуляторном контракте выступает муниципалитет, который является как бы регулятором «первого уровня». При этом в этой системе независимый отраслевой регулятор отсутствует, а администрирование таких контрактов, как правило, осуществляется специальными административными судами, которые рассматривают споры и разногласия между муниципалитетами и частными операторами инфраструктуры. Поэтому такую договорную модель иногда называют «регулирование без регулятора» [1].

Помимо двух перечисленных основных моделей регулирования инфраструктуры в мировой практике существует множество вариантов гибридных моделей регулирования.

¹ В англоязычной версии используется термин “regulation-by-contract”. В российском законодательстве в отношении регуляторных соглашений используется термин «соглашения об условиях осуществления регулируемой деятельности». — *Прим. авт.*

² В этой статье под инфраструктурой предоставления коммунальных услуг (инфраструктура ЖКХ, коммунальная инфраструктура) понимается инфраструктура сферы электроэнергетики, теплоэнергетики, водоснабжения и водоотведения. — *Прим. авт.*

³ См.: СЗ РФ от 12.12.2011 № 50. Ст. 7358.

⁴ См.: СЗ РФ от 31.03.2003 № 13. Ст. 1177.

⁵ В зарубежной практике к регуляторным контрактам относятся в том числе договоры концессии и другие соглашения государственно-частного партнерства (ГЧП). — *Прим. авт.*

3. *Гибридные модели регулирования* инфраструктуры (hybrid models) объединяют отдельные элементы из двух перечисленных основных регуляторных моделей.

В некоторых странах европейской традиции права (некоторые европейские страны, Бразилия и другие страны Латинской Америки и др.) существует комбинированная модель регулирования, которая предполагает наличие независимого регулятора в сфере инфраструктуры (как в англо-американской модели), и возможности регулирования отношений посредством регуляторного контракта, на основе нормативно установленной тарифной системы (как во французской модели). Поэтому такой подход иногда называется «третий путь». Его преимущество заключается в возможности учета регулятором специфики конкретных отношений посредством договорного регулирования субъекта инфраструктуры на индивидуальной основе [2, с. 24—25].

При этом среди договорных и гибридных регуляторных систем также существует множество разных вариаций. В зависимости от сложившейся системы регулирования в той или иной стране регулирование инфраструктуры посредством «регуляторного контракта», понимаемого в широком смысле, может принимать разную комбинацию из следующих правовых форм:

- лицензия (лицензионные условия);
- концессионный или иной контракт на управление инфраструктурой (инвестиционная (проектная) модель регуляторного контракта);
- приватизационное соглашение с условиями регулирования;
- тарифное решение регулятора [3, с. 18—19].

Таким образом, следует заключить, что концепция «регуляторного контракта» в мировой практике не является универсальной и не может быть привязана к конкретной «страновой» модели, поскольку объединяет самые разные формы и практики регулирования в зависимости от специфики правовой системы, состояния экономики и регуляторных традиций той или иной страны.

Одной из самых наиболее распространенных моделей регуляторного контракта является концессия. Помимо договора концессии широкое распространение в зарубежной практике применения регуляторных соглашений получили также договоры управления объектами инфраструктуры (например, аффермаж во Франции⁶) [4, с. 29]. При этом разные виды регуляторных контрактов представляют максимально возможный спектр механизмов регулирования: от полного замещения специализированного регулирования до вспомогательного элемента в составе развитой системы отраслевого регулирования.

Следующий важный аспект зарубежного опыта касается методологии тарифного регулирования в рамках регуляторных соглашений. Если обратиться к французской модели, то она предусматривает, что тарифы определяются в регуляторном контракте на основе национального закона о публичных закупках и утвержденных правительством индикативных моделей регуляторных соглашений.

Отдельный интерес представляет использование в ряде зарубежных юрисдикций метода бенчмаркинга (сравнения аналогов), например, при определении стоимости услуг централизованного теплоснабжения, формируемой в рамках регуляторных соглашений. Например, в Норвегии цена на услугу централизованного теплоснабжения (далее также — ЦСТ) нормативным образом привязана к стоимости альтернативного источника тепла в виде электроотопления. В других случаях, например, в Великобритании, в рамках регуляторных соглашений стоимость услуги ЦСТ ограничена предельным уровнем, в качестве которого выступает цена альтернативного доступного в данном районе способа отопления (как правило, индивидуального газового) [5, с. 62]. У нас метод бенчмаркинга применяется в так называемом методе альтернативной котельной⁷, только аналогом для сравнения выступает расчетная модель некой идеальной (не существующей) котельной.

Еще один элемент регуляторных соглашений, существующий в зарубежной практике, связан с возможностью бюджетного субсидирования инвестиционного проекта со стороны публичной стороны (государства, муниципалитета).

Применение различных форм субсидирования в рамках регуляторных соглашений позволяет осуществить основные капиталовложения за счет государственных (муниципальных) инвестиций, дав частной стороне соглашения возможность ограничить свои расходы операционными затратами и тем самым удерживать тарифы для потребителей на более низком уровне.

Полагаем, что в рамках российской национальной системы права прямая рецепция какой-либо зарубежной модели не является приемлемым вариантом. Поэтому в российской практике пока нет и, вероятно, не будет полных аналогов зарубежных моделей регулирования.

В то же время анализ зарубежной практики применения регуляторных соглашений показывает, что возможно и целесообразно при формировании концепции регулирования инфраструктурных услуг посредством регуляторных соглашений учитывать и использовать отдельные элементы договорного регулирования, применяемые в зарубежных юрисдикциях.

⁶ Аффермаж (англ. — affermage) — французский вариант франшизы (англ. — franchise), представляет собой право на управление объектом. По сути это вариант концессии, только без строительства и модернизации объектов. — *Прим. авт.*

⁷ Определение предельных уровней цены на тепловую энергию (мощность) в ценовых зонах теплоснабжения в соответствии с гл. 5¹ Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (см.: СЗ РФ от 02.08.2010 № 31. Ст. 4159).

Российский вариант применения регуляторных соглашений в инфраструктурных отраслях, вероятнее всего, будет строиться на гибридной модели, исходя из существующей в настоящее время в России двухуровневой системы государственного регулирования тарифов:

1) наличия федерального регулятора (ФАС России), который в том числе формирует методологию регулирования и устанавливает тарифы федерального уровня; и

2) регуляторов регионального уровня в субъектах Российской Федерации, которые устанавливают конечные тарифы на инфраструктурные услуги в регионах.

При этом вопрос о том, можно ли отнести региональных регуляторов в виде Региональных энергетических комиссий или департаментов цен (тарифов) субъектов Российской Федерации к независимым регуляторам, является открытым, т.к. эти государственные органы полностью зависят от политической власти региона в лице губернаторов. В данном случае отраслевой бизнес видит в регуляторном соглашении инструмент, который может хотя бы частично защитить экономику инфраструктурных услуг от политических рисков (например, смены губернатора).

Как отмечалось ранее, в зарубежной практике чаще всего стороной регуляторного контракта выступает муниципалитет, поскольку он является регулятором «первого уровня» в отношении тарифов. В российской практике использование регуляторных соглашений в отдельных сферах, например, в теплоснабжении и водоснабжении (водоотведении), возможно исключительно на региональном уровне органов государственной власти субъектов РФ, поскольку именно они уполномочены устанавливать тарифы в указанных сферах и могут выступать публичной стороной регуляторного соглашения⁸.

Что же касается концепции формы и содержания регуляторного соглашения, то очевидно, что для российского рынка не подходят различные варианты «неявных» регуляторных соглашений, существующих в зарубежной практике, по причине другой традиции административного регулирования.

Еще одна существенная особенность российской модели регулирования заключается в том, что концессионные соглашения и соглашения ГЧП пока не имеют всех качеств регуляторных соглашений, как в зарубежной практике. Но нужно отметить, что концессионная модель регулирования постепенно продвигается в сторону регулирования тарифов для концессионера,

⁸ Существуют исключения из этого правила, например, в отношении субъектов, управляющих ЕНЭС в электроэнергетике, поскольку тарифы на передачу электроэнергии для них устанавливаются непосредственно ФАС России. — *Прим. авт.*

и это создает возможность появления в перспективе разнообразных моделей регуляторных соглашений.

2. Российская практика применения регуляторных соглашений в инфраструктурных отраслях

В России формирование правовой базы для применения регуляторных соглашений находится на начальном этапе: в отдельных отраслях коммунальной инфраструктуры относительно недавно появились нормы, посвященные регуляторным соглашениям. Вместе с тем пока еще ни в одной отрасли не сложилась устойчивая практика применения регуляторных соглашений.

На данный момент происходит стихийное развитие темы регуляторных соглашений в сфере нефтепереработки и газоснабжения в отсутствие законодательной базы для этого⁹, а также немногочисленные попытки внедрения этого инструмента в сферах электроэнергетики и водоснабжения (водоотведения) на основе принятых норм о регуляторных соглашениях в данных отраслях.

В сфере теплоснабжения в настоящее время происходит публичное обсуждение проекта изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении», разработанного Минэкономразвития России, предусматривающего возможность заключения регуляторных соглашений.

Все это указывает на имеющуюся потребность в регуляторном соглашении как принципиально новом инструменте регулирования, позволяющем эффективно балансировать интересы бизнеса и государства в частно-публичных отношениях¹⁰.

Вместе с тем судьба регуляторных соглашений во многом зависит от качества правовой основы их применения. Об этом красноречиво свидетельствует практика применения регуляторных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения. Так, норма, предусматривающая возможность применения регуляторных соглашений в этой сфере, была закреплена в законодательстве еще в 2011 г.¹¹ Однако, несмотря на кажущуюся возможность, за этот период не было внедрено ни одного успешного проекта по применению регуляторного соглашения в сфере водоснабжения и водоотведения.

⁹ В Федеральном законе от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (СЗ РФ от 05.04.1999 №14. Ст. 1667) отсутствуют нормы, предусматривающие возможность заключения регуляторных соглашений. Несмотря на это, в период с 2018 по 2021 г. было заключено более 15 регуляторных соглашений в сфере газоснабжения. — *Прим. авт.*

¹⁰ При этом под бизнесом или частной стороной регуляторного соглашения в настоящей статье понимаются любые коммерческие организации, в том числе с государственным участием, поскольку они подлежат одинаковому регулированию и обязаны принимать решения в экономической логике как любой субъект предпринимательской деятельности. — *Прим. авт.*

¹¹ Ст. 36 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении».

Были единичные случаи применения регуляторного соглашения, например, проект Российских коммунальных систем в г. Самаре, но впоследствии он был заменен на концессионное соглашение.

Причина того, что регуляторное соглашение в этой сфере не пошло, на наш взгляд, заключается в том, что правовая норма в законе не учитывает в полном объеме специфики сферы водоснабжения и водоотведения и содержит ряд ограничений, препятствующих его распространению в этой отрасли. Поэтому данная норма закона требует более глубокой проработки с учетом специфики данной отрасли.

Практика применения регуляторных соглашений в сфере электроэнергетики также указывает на важность качества правового регулирования нового института. Так, в 2019 г. в Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» была включена ст. 23⁴, предусматривающая возможность заключения соглашения об осуществлении регулируемых видов деятельности¹². Данная норма содержит только самые общие положения в отношении регуляторных соглашений в электроэнергетике и отсылочные нормы к подзаконным нормативным актам Правительства РФ. В развитие данного законодательного положения было принято постановление Правительства РФ, раскрывающее детали и особенности заключения, изменения и расторжения таких соглашений в электроэнергетике¹³. В настоящий момент ФАС России уже согласовала четыре регуляторных соглашения в электроэнергетике из шести заявок, поступивших в указанное ведомство в 2023 г.¹⁴ Полагаем, что уже в ближайшие годы складывающаяся практика покажет эффективность данного регулирования.

Таким образом, анализ практики заключения регуляторных соглашений в разных сферах коммунальной инфраструктуры показывает, что в каждой отрасли имеется своя специфика в отношении регуляторного соглашения. При этом, несмотря на появление законодательной основы применения регуляторных соглашений в ряде инфраструктурных отраслей, понятные и эффективные модели регулирования ни в одной отрасли пока еще не созданы.

Большинство заключаемых соглашений основаны на нормах отраслевого законодательства, а также общих нормах гражданского и административного законодательства. Это наглядно показывает возможность

конкуренции правовых норм и правовых моделей регулирования внутри имеющихся отраслевых правовых режимов.

3. Перспективы развития концепции регуляторных соглашений в России

Как уже отмечалось, в настоящее время происходит создание правовой основы для применения регуляторных соглашений в отраслевых законодательных актах для легитимации действий государственных органов и субъектов рынка с учетом специфики той или иной отрасли.

Существующий опыт появления новых существностей и институтов в российской правовой системе показывает, что сначала в законодательство внедряются самые общие положения регулирования, затем практика их применения и правоприменения (судебная практика) вырабатывает оптимальные способы реализации соответствующих отношений. Параллельно происходит также теоретическое осмысление данных процессов, и таким образом происходит доработка правовой формы и содержания нового института на основе сложившейся теории и практики. По нашему мнению, аналогичный путь развития относится и к регуляторному соглашению. Хотя на примере рынков газоснабжения можно заметить, что вначале появилась практика регуляторных соглашений как некий запрос на регулирование, а затем только появились попытки ее оформления на уровне закона.

При этом создание в России эффективной модели регуляторного соглашения в отраслях коммунальной инфраструктуры предполагает выработку собственной концепции, которая должна отражать особенности национальной правовой системы и специфику российских рынков инфраструктурных услуг.

В упрощенном виде формула инвестиционного соглашения, на наш взгляд, может выглядеть следующим образом: инвестиции в обмен на экономически обоснованный долгосрочный тариф на период полной окупаемости проекта плюс бюджетная поддержка в виде субсидии как гарантирующий фактор для инвестора в части, не покрытой платежами потребителей в рамках установленного тарифа.

Необходимо более точно определиться с содержанием данного инструмента и понять, какие рамки регулирования были бы наиболее оптимальны для получения желаемого инвестиционного эффекта.

Правовая конструкция регуляторного соглашения

Следует отметить, что современная юридическая и экономическая доктрины не дают ответа на многие вопросы, возникающие в связи с внедрением регуляторных соглашений. Так, в настоящее время пока еще не разрабо-

¹² СЗ РФ от 05.08.2019 № 31. Ст. 4459.

¹³ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2023 г. № 1416 «О соглашениях об условиях осуществления регулируемых видов деятельности в электроэнергетике» // СЗ РФ от 04.09.2023 № 36. Ст. 6739.

¹⁴ Например, уже согласованы регуляторные соглашения в Омской области, Чеченской Республике, Новгородской области. — *Прим. авт.*

таны научные подходы к вопросу о том, какова правовая природа регуляторных соглашений по российскому законодательству: административный договор, смешанный частно-публичный договор, соглашение о государственно-частном партнерстве и т. д.

Главная особенность регуляторного соглашения и отличие его от других инструментов регулирования заключаются в том, что это комплексный институциональный механизм регулирования, который не имеет аналогов в существующей системе государственного управления. Необычность данного института для российской правовой системы проявляется в том, что орган государственной власти реализует административные юрисдикционные полномочия в более свободном дискретном режиме и берет на себя обязательства на будущее по регулированию субъекта рынка на определенных условиях. Особенность регуляторного соглашения проявляется еще и в том, что оно заключается без участия потребителей как наиболее заинтересованной стороны, которая несет на себе последствия данной сделки. В то время как на классическом рынке потребитель, так или иначе, является стороной соглашений и, как правило, может влиять на их условия. В данном случае предполагается, что публичная сторона должна выражать коллективные интересы потребителей субъекта РФ или муниципального образования, также как это происходит при установлении тарифов односторонним административным решением.

В связи с необходимостью определения юридической природы регуляторного соглашения можно указать на следующие его наиболее общие признаки.

Во-первых, это частно-публичное соглашение, регулирующее как частные, так и публичные (государственные) интересы. В российской научной доктрине это конструкция ближе всего к понятию «административный договор» [6], которое включает широкий спектр соглашений между публичными институтами (публичные договоры), а также между публичными и частными субъектами (частно-публичные договоры). Вместе с тем российская юридическая наука пока не выработала четких признаков и критериев таких договоров, и в настоящее время продолжается их доктринальное исследование.

Во-вторых, можно отметить комплексность регуляторного соглашения, поскольку им регулируется широкий спектр разнообразных отношений различной юридической природы. Поэтому данный вид соглашений нельзя в чистом виде отнести ни к гражданско-правовым сделкам, ни к административным актам. Такие соглашения имеют смешанный правовой режим и регулируются в первую очередь отраслевым законодательством, а также могут subsidiарно регулироваться общими нормами гражданского и административного законодательства в случае, если это будет предусмотрено законом.

В-третьих, это организационный договор, так как его задача скоординировать интересы публичной и частной стороны посредством двустороннего акта в форме договора. При этом специфика регуляторного соглашения заключается в том, что орган государственной власти выступает в нем в качестве субъекта административного права (регулятора), в отличие от гражданско-правовых сделок, где он выступает участником обязательства на началах равенства сторон, сходя из основополагающего принципа равенства сторон в гражданско-правовых отношениях (ст. 1, 124 ГК РФ).

Особенностью регуляторных соглашений, отличающих их от обычных коммерческих договоров, является то, что одна из его сторон — государство, которое одновременно выполняет функции регулирования. Это, по существу, означает неравноправие сторон, с которым связан риск произвола сильной стороны — одностороннего нарушения или изменения соглашения без достаточных оснований.

Способом возможного разрешения этой проблемы, т. е. снижения соответствующего риска для слабой стороны регуляторного контракта, исходя из зарубежного опыта, является создание особой *квазисудебной* административной юрисдикции, занимающейся разрешением споров между сторонами регуляторного контракта.

Необходимо отметить инвестиционную направленность регуляторного соглашения. Основу его содержания, как правило, составляет инвестиционное обязательство субъекта инфраструктуры по строительству, модернизации (реконструкции) основных фондов в обмен на создание государством условий для окупаемости частных инвестиций (установление экономически обоснованного тарифа, компенсация затрат в части, не покрываемой тарифом, и др.).

Еще один концептуальный правовой вопрос заключается в том, будет ли регуляторное соглашение широкой договорной конструкцией, включающей разные договорные формы, в том числе соглашения ГЧП, как это нередко имеет место в зарубежной практике. Полагаем, что это будет зависеть от дальнейшего вектора развития регуляторных соглашений в отраслевых практиках.

Вместе с тем нельзя не заметить, что в настоящее время происходит развитие концессионного соглашения в сторону регуляторного соглашения. Например, в гл. 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», регулирующей особенности концессионных соглашений в сферах коммунальной инфраструктуры, предусмотрена возможность включения в конкурсную документацию долгосрочных параметров регулирования концессионера, согласованных с уполномоченным органом регулирования тарифов. В разделе 9 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере тепло-

снабжения¹⁵ предусмотрена возможность согласования с органом регулирования метода регулирования тарифа и значений долгосрочных параметров регулирования, включенных в конкурсную документацию на заключение концессионного соглашения. В данном случае несколько в усеченном виде воспроизводится в основных чертах модель регуляторного соглашения.

При этом полагаем, что возможно развитие темы регуляторных соглашений по двум направлениям:

1) регуляторное соглашение, сопровождающееся передачей объектов инфраструктуры (сетей и др.) в управление инвестору в целях их модернизации и реконструкции (концессия, аренда и другие формы владения) — это актуально в случае нахождения объектов инфраструктуры в муниципальной или государственной собственности;

2) регуляторное соглашение без передачи инвестору объектов инфраструктуры в управление.

Регуляторное соглашение как инструмент тарифного регулирования

Специфика регулирования инфраструктуры состоит в том, что инфраструктурные услуги, как правило, относятся к естественной монополии, вследствие чего возникает потребность в государственном регулировании в условиях объективных ограничений функционирования конкурентных рыночных механизмов ценообразования. При этом для эффективного регулирования коммунальной инфраструктуры необходимо разумное сочетание рыночных инструментов и государственного регулирования. Поэтому поиск социально-рыночного компромисса в рамках треугольника государство — потребитель — субъекты бизнеса является основной задачей государственного регулирования инфраструктурных отраслей.

Наиболее труден вопрос о том, какая именно методология регулирования тарифов должна использоваться в регуляторном соглашении и нужно ли вообще использовать нормативно-установленную методологию в рамках этого соглашения.

Думается, что применять регуляторное соглашение вне нормативно утвержденной методологии неприемлемо, т.к. это может спровоцировать социально-экономические риски, связанные с экономически обоснованным и непрозрачным регулированием тарифов. В то же время распространять на него в полном объеме существующую методологию вряд ли рационально, поскольку она не является в достаточной степени гибкой для применения в рамках регуляторных соглашений. Следовательно, необходимо давать регулятору более

широкие дискреционные полномочия по тарифному регулированию в рамках регуляторных соглашений. В противном случае регуляторное соглашение как инструмент тарифного регулирования не будет ничем отличаться от одностороннего административного акта по утверждению тарифа.

Также нужно отметить противоречие между применяемыми в настоящее время мерами сдерживания тарифов (предельные уровни роста, максимальные уровни, индексы роста и др.) и возможностью установления экономически обоснованного тарифа (способа определения тарифа) в рамках регуляторного соглашения. Возможность преодоления данных ограничений требует отдельного рассмотрения применительно к конкретной ситуации.

Полагаем, что в рамках регуляторного соглашения возможно применение любого из существующих методов тарифного регулирования (метод затрат, метод индексации, метод сравнения аналогов, метод обеспечения доходности инвестированного капитала). Это придаст данному регуляторному соглашению гибкость и возможность регулировать самые сложные обязательства с учетом специфики конкретной отрасли и регулируемой ситуации.

Вместе с тем использование некоторых методов в рамках регуляторного контракта может иметь свою специфику. Например, метод экономически обоснованных затрат может быть приоритетным на начальной стадии регуляторного соглашения для формирования справедливой базы регулирования, а на следующих этапах целесообразно применение метода индексации в виде формулы на основе ограниченных параметров регулирования, что повышает предсказуемость и стабильность долгосрочного регулирования. В любом случае наиболее удобным является регулирование тарифов в виде формул, предусматривающих порядок определения конкретных составляющих необходимой валовой выручки (далее — НВВ). Возможна также прямая индексация ранее установленного тарифа без пересмотра НВВ.

При этом установление тарифа в административном решении и в рамках регуляторного соглашения будет существенно отличаться. В связи с этим полагаем, что в рамках регуляторного соглашения тарифное регулирование должно иметь следующие особенности:

1) более широкие дискреционные полномочия органа тарифного регулирования для решения задач и целей регулирования;

2) более предсказуемое регулирование тарифов ввиду заранее определенных целевых показателей регулирования и взятых обязательств по регулированию;

3) обеспечение приоритета в использовании метода индексации и в определении тарифа на основе формул.

¹⁵ Утверждены постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1075. СЗ РФ от 29.10.2012 № 44. Ст. 6022.

Вместе с тем в целях стимулирования инвестиционного процесса в существующей парадигме регулирования необходимо создание более сложного институционального механизма, чем просто тарифное регулирование. Это предполагает адекватное определение и закрепление содержательной модели регуляторного соглашения на уровне правил.

Заключение

В связи с внедрением в российскую практику регуляторных соглашений в отраслях коммунальной инфраструктуры можно сформулировать следующие выводы.

1. Регуляторное соглашение (регуляторный контракт) с учетом анализа зарубежного опыта следует рассматривать как родовое понятие для целого класса правовых явлений, включающих в себя самые разные формы взаимодействия между государством и бизнесом.

2. Регуляторное соглашение в российской правовой системе является также одной из новых форм взаимодействия государства и бизнеса, пока не предусмотренных законодательством о ГЧП. Это позволяет в целом переосмыслить российскую практику и правовую конструкцию ГЧП, которая до настоящего времени достаточно пассивно развивалась в сторону соглашений о регулировании, что не давало раскрыть весь потенциал инструментов ГЧП. Полагаем, что внедрение регуляторных соглашений может дать новый импульс в развитии и совершенствовании института ГЧП в России. Но это не должно исключать возможность применения других моделей регуляторных соглашений, не включенных в структуру ГЧП.

3. В настоящее время развитие законодательства о регуляторных соглашениях в России идет по отраслевому принципу (имеются в виду отрасли коммунальной инфраструктуры), и это правильно, поскольку позволяет учесть специфику каждой отрасли. При этом существуют общие признаки регуляторного соглашения, которые должны быть одинаковыми, т.к. они отражают характер данной правовой конструкции, и это предстоит еще выявить в ходе практики внедрения данных соглашений в разных отраслях. Вероятно, что дальнейшее развитие темы регуляторных соглашений затронет и другие сферы регулирования (транспорт, строительство и т.д.).

4. Слабым местом в создаваемом правовом механизме применения регуляторных соглашений в России является отсутствие специальных институтов судебного или квазисудебного администрирования исполнения регуляторных соглашений. Длительный опыт применения регуляторных соглашений за рубежом показал эффективность данных правоприменительных институтов.

5. Наиболее сложным вопросом применения регуляторных соглашений на данном этапе является методология ценообразования в рамках таких соглашений. Закрепленная нормативными актами методология установления тарифов не является достаточно гибкой для ее применения в этих случаях. Нужно усилить дискретность полномочий регулятора, возможность выбирать разные методы регулирования, применять формульное ценообразование и т.д. Также отдельный вопрос, требующий обсуждения, касается возможности преодоления в рамках регуляторных различного рода ограничений тарифов (предельные индексы, максимальные уровни и др.). С другой стороны, нужны гарантии обоснованности и справедливости ценообразования в рамках регуляторных соглашений в интересах потребителей.

6. Регуляторное соглашение — это, прежде всего, проектное регулирование, которое не должно быть массовым явлением и полной заменой существующей административно-юрисдикционной модели установления тарифов в отраслях коммунальной инфраструктуры. Это точечный инструмент индивидуального регулирования, который может применяться только для решения наиболее сложных задач и проектов развития инфраструктуры, особенно там, где требуется привлечение крупных частных инвестиций. Поэтому тема регуляторных соглашений является столь актуальной для современной российской экономики. ■

Список источников [References]

1. Chris Shugart. Regulation-by-Contract and Municipal Services: The Problem of Contractual Incomplete. Discussion Paper.1998. URL: <http://www.ideas.repec.org/p/qed/dpaper/4525.html>
2. Eberhard A. Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models. PPIAF Working Paper №4, 2007.
3. Ashley C. Brown, Jon Stern, and Bernard Tenenbaum with Defne Gencer. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. The World Bank, Washington, D. C., 2006. 397 p.
4. Йескомб Э.Р., Фаркухарсон Э. Государственно-частное партнерство в сфере инфраструктуры: принципы финансирования и управления / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Альпина ПРО. 2022. 638 с. [Yescombe E. R. Farquharson E. Public-Private Partnership in Infrastructure: Principles of Financing and Management / Per. from engl. 2nd ed. M.: Alpina PRO. 2022. 638 p.]
5. Rovena Cekrezi. Assessment of district heating network potential in replacing individual electric heating in residential sector. Norwegian University of Science and Technology. 2019. P. 119. URL:

<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2619881/no.ntnu%3Ainspera%3A2468758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

6. Демин А.В. Административные договоры: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Демин; науч. рук. Д.Н. Бахрах; Урал. гос. юрид. акад. Екатеринбург, 1996. 25 с. Текст: непосредственный [Demin A. V. Administrative contracts: abstract dis. ... cand. of law: 12.00.02 / A. V. Demin; scientific. hands. D. N. Bakhrakh; Ural. state jurid. acad. Yekaterinburg, 1996. 25 p. Text: direct. (In Russ.)]

Сведения об авторах

Редькин Игорь Владимирович: кандидат юридических наук, заместитель председателя правления Экспертного центра Ассоциации юристов России по оценке качества и квалификаций в области юриспруденции
redkin.igor63@gmail.com

Зайцев Михаил Владимирович: заместитель председателя Комиссии Ассоциации юристов России по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства
mikeoneness@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 01.04.2024
Одобрена после рецензирования: 03.06.2024
Принята к публикации: 06.06.2024
Дата публикации: 28.06.2024

The article was submitted: 01.04.2024
Approved after reviewing: 03.06.2024
Accepted for publication: 06.06.2024
Date of publication: 28.06.2024