

Общие положения

Информационная прозрачность деятельности хозяйствующих субъектов является в настоящее время универсальным международным стандартом рыночного регулирования. Страны, создавшие конкурентные рынки, основное внимание уделяют информационному регулированию, обеспечивающему свободный доступ к информации, имеющей существенное значение как для органов регулирования, так и для неопределенного круга лиц (потребителей, инвесторов). В противном случае потребители (инвесторы) будут лишены возможности сделать правильный, рациональный выбор в условиях непрозрачной информационной среды. Тем самым создается информационная асимметрия на рынке, позволяющая производителям и иным субъектам рынка извлекать необоснованные преимущества, не снижая издержки и цены своих товаров (услуг).

Законодательство Российской Федерации не содержало единую основу для формирования системы стандартов раскрытия общедоступной информации в сферах естественных монополий и коммунального комплекса. В отдельных случаях законодательство даже ограничивало возможность раскрытия информации о финансово-хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий и организаций коммунального комплекса, позволяя относить часть такой информации к коммерческой тайне.

Поэтому для России в целях реформирования естественно-монопольных секторов и создания конкурентных рынков в сферах железнодорожного транспорта, в области связи, услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах, электроэнергетики, транспортировке нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом, в сфере транспортировке газа, а также в области коммунальных услуг информационное регулирование приобретало принципиально важное значение.

Актуальность обеспечения информационной прозрачности деятельности субъектов естественных монополий (далее – СЕМ) и организаций коммунального комплекса, в том числе организаций, оказывающих инфраструктурные услуги, была зафиксирована в поручениях Президента Российской Федерации и программных документах Правительства Российской Федерации. Так, согласно Доктрине информационной безопасности, утвержденной Президентом Российской Федерации (9 сентября 2000 г. № Пр-1895), угрозами конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной деятельности могут быть нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации, недостаточность нормативной правовой базы, определяющей ответственность хозяйствующих субъектов за недостоверность или сокрытие сведений об их коммерческой деятельности, о потребительских свойствах производимых ими товаров и услуг, о результатах их хозяйственной деятельности, об инвестициях и тому подобном.

Как свидетельствует анализ мирового опыта, обеспечение прозрачности финансово-хозяйственной деятельности СЕМ и организаций коммунального комплекса, и, как следствие, эффективное использование имеющихся в их распоряжении ресурсов, должно осуществляться не только механизмами контроля со стороны государства, но и путем участия в этих процессах отдельных потребителей и общества в целом. Общественный контроль в сферах деятельности СЕМ и организаций коммунального комплекса невозможен без доступа к информации о производственной, финансовой, инвестиционной деятельности. Повышение информационной прозрачности деятельности СЕМ и организаций коммунального комплекса является важным фактором роста эффективности

основной деятельности и сокращения издержек указанных организаций, а, следовательно, оказывает позитивное влияние на снижение темпов роста потребительских цен и повышение уровня жизни населения.

Мировой опыт раскрытия информации субъектами естественных монополий свидетельствует о позитивной роли применения данного метода в практике регулирования. В Великобритании орган регулирования имеет право раскрывать информацию лицам, подающим жалобу и третьим сторонам в целях содействия гражданскому процессу в рамках специального законодательства в электроэнергетической и газовой сферах. В Эстонии данные, на основании которых вынесено решение органа регулирования, подлежат опубликованию. В Бельгии допускается раскрытие информации, когда указанная процедура разрешена в прямой форме.

Законодательная деятельность

ФАС России выступил с инициативой (была подготовлена соответствующая концепция) о внесении изменений в отдельные законодательные акты, в частности, в Федеральный закон «О естественных монополиях», Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты в целях создания правовых основ повышения прозрачности деятельности СЕМ и организаций коммунального хозяйства.

В рамках предложенного законопроекта было предложено выстроить следующую схему:

«информационная прозрачность деятельности СЕМ и организаций коммунального хозяйства

+

доступность (недискриминационные условия) на товарные рынки и (или) к товарам, производимым (реализуемым):

субъектами естественных монополий, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»,

хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность и занимающими доминирующее положение на товарном рынке, и являющимися поставщиками (потребителями) товаров, производимых (реализуемых) субъектами естественных монополий;

с использованием объектов инфраструктуры соответствующего товарного рынка, которые не могут быть созданы отдельными участниками рынка, и посредством которых поставляются товары в отношении неопределенного (широкого) круга участников рынка».

Основная цель – обеспечение информационной прозрачности финансово-хозяйственной деятельности СЕМ и организаций коммунального комплекса и свободного доступа заинтересованных лиц к указанной информации, и возложение обязанности на СЕМ и организации коммунального комплекса опубликовывать в средствах массовой информации сведения о своей деятельности в соответствии со стандартами раскрытия информации, утверждаемым Правительством Российской Федерации, в том числе с учетом информационной прозрачности обеспечение реализации правил недискриминационного доступа.

В качестве основных критериев стандартов раскрытия информации устанавливались следующим критерии (принципы):

- (1) прозрачность затрат организаций при производстве товара (оказания услуги);
- (2) публичность условий реализации товаров (услуг) для потребителей (цена, качество, доступность, надежность);
- (3) публичность в разработке и принятии инвестиционных программ и общественный контроль за их реализацией.

Перечень раскрываемой информации будет устанавливаться в соответствии с утверждаемым Правительством Российской Федерации порядком с учетом отраслевой специфики, содержания соответствующих правил недискриминационного доступа в определенных областях и на основании указанных ранее критериев.

Планируемые результаты

- 1) обеспечение макроэкономической стабильности в долгосрочной перспективе на основе баланса интересов между потребителями и поставщиками услуг (СЕМ и организаций коммунального комплекса);
- 2) создание условий для снижения издержек СЕМ и организаций коммунального комплекса и повышение качества услуг;
- 3) защита потребителей от необоснованного повышения цен на товары и услуги естественных монополий и организаций коммунального комплекса;
- 4) создание экономических стимулов для привлечения инвестиций в развитие и перевооружение инфраструктурных отраслей, обеспечивающих производство товаров и услуг (электроэнергетика, транспорт, связь, жилищно-коммунальное хозяйство и др.);
- 5) обеспечение информационной прозрачности деятельности субъектов регулирования и раскрытие потребителям существенной информации о товарах и услугах;
- 6) формирование механизма общественного контроля и мониторинга за деятельностью СЕМ и организаций коммунального комплекса.

Алгоритм построения системы выглядит следующим образом:

В итоге, в рамках реализации мер по повышению прозрачности деятельности СЕМ и организаций коммунального комплекса уполномоченными федеральными органами исполнительной власти были внесены следующие изменения:

1) В Федеральный закон «О естественных монополиях» (далее - Закон о естественных монополиях) - статья 8 «Обязанность субъектов естественных монополий» дополнена пунктом 5, в котором закреплена обязанность обеспечить свободный доступ к информации, перечень информации, порядок ее опубликования, положения о нераспространении на указанную информацию режима коммерческой тайны, а именно:

«5. В целях обеспечения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, открытости регулирования деятельности субъектов естественных монополий и защиты интересов потребителей субъекты естественных монополий обязаны обеспечивать свободный доступ к информации о своей деятельности, которая регулируется в соответствии с настоящим Федеральным законом (далее - регулируемая деятельность субъектов естественных монополий).

Свободный доступ к информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий обеспечивается субъектами естественных монополий в соответствии со стандартами раскрытия информации, утвержденными

Правительством Российской Федерации, путем ее опубликования в средствах массовой информации, включая сеть "Интернет", и предоставления информации на основании письменных запросов потребителей.

К информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий, подлежащей свободному доступу, относятся следующие сведения:

сведения о ценах (тарифах) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий, в отношении которых применяется государственное регулирование (далее также - регулируемые товары (работы, услуги));

сведения об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, в отношении которой осуществляется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, включая структуру основных производственных затрат на реализацию регулируемых товаров (работ, услуг);

сведения об основных потребительских характеристиках регулируемых товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий и их соответствии государственным и иным утвержденным стандартам качества;

информация о наличии (об отсутствии) технической возможности доступа к регулируемым товарам (работам, услугам) субъектов естественных монополий и информация о регистрации и ходе реализации заявок на подключение (технологическое присоединение) к инфраструктуре субъектов естественных монополий;

информация об условиях, на которых осуществляется поставка регулируемых товаров (работ, услуг) субъектами естественных монополий, и (или) информация об условиях договоров на подключение (технологическое присоединение) к инфраструктуре субъектов естественных монополий;

порядок выполнения технологических, технических и других мероприятий, связанных с подключением (технологическим присоединением) к инфраструктуре субъектов естественных монополий;

сведения об инвестиционных программах (о проектах инвестиционных программ) и отчеты об их реализации;

сведения о способах приобретения, стоимости и об объемах товаров, необходимых для производства регулируемых товаров.

Информация, отнесенная в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, не включается в состав сведений, подлежащих раскрытию в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Информация о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий, подлежащая свободному доступу и отнесенная в соответствии с настоящим Федеральным законом к стандартам раскрытия информации, не может быть признана субъектом естественной монополии коммерческой тайной.»

- дополнен статьей 8.1 «Стандарты раскрытия информации, содержащей требование к стандартам раскрытия информации, порядок их принятия и утверждения, нормы о порядке контроля уполномоченных органов государственной власти (введены Федеральным законом от 25.12.2008 №281-ФЗ), а именно:

«Статья 8.1. Стандарты раскрытия информации

Стандарты раскрытия информации должны обеспечивать:

доступность раскрываемой информации для неограниченного круга лиц, включая особенности раскрытия информации на территориях, на которых отсутствует доступ к сети "Интернет";

прозрачность деятельности субъектов естественных монополий при производстве регулируемых товаров (выполнении работ, оказании услуг);

открытость регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
публичность условий реализации регулируемых товаров (работ, услуг) для потребителей (цена, качество, доступность, надежность);
неограниченность доступа потребителей к регулируемым товарам (работам, услугам);

публичность при разработке, согласовании, принятии и реализации инвестиционных программ (проектов инвестиционных программ).

2. Стандарты раскрытия информации утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом положений федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, регулирующих правоотношения в соответствующей сфере деятельности, по каждой сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Стандарты раскрытия информации должны содержать состав информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий и порядок предоставления такой информации.

В соответствии со стандартами раскрытия информации уполномоченные в установленном порядке Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и (или) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, учитывая отраслевые, технологические, структурные, географические и другие особенности деятельности субъектов естественных монополий, вправе утверждать:

формы, сроки и периодичность предоставления субъектами естественных монополий информации, подлежащей свободному доступу;

правила заполнения утвержденных в установленном порядке форм конкретными субъектами естественных монополий и (или) их группами (категориями).

3. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий осуществляют уполномоченные в установленном порядке Правительством Российской Федерации органы государственной власти в рамках своей компетенции.

Порядок контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий утверждается Правительством Российской Федерации с учетом положений федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, регулирующих правоотношения в соответствующей сфере деятельности. Указанный порядок определяет в том числе:

распределение полномочий по контролю за соблюдением стандартов раскрытия информации, включая рассмотрение жалоб и заявлений, между федеральными органами исполнительной власти;

порядок и сроки уведомления уполномоченных органов государственной власти по контролю за соблюдением стандартов раскрытия информации об источниках опубликования информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий;

порядок рассмотрения ходатайств субъектов естественных монополий и (или) третьих лиц уполномоченными органами государственной власти по контролю за стандартами раскрытия информации об изменении применения конкретным субъектом естественной монополии утвержденных в установленном порядке форм и (или) периодичности предоставления информации, подлежащей свободному доступу;

порядок и основания отмены решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов,

принятых в рамках осуществления контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации, включая решения по рассмотрению жалоб, заявлений, а также ходатайств об изменении применения конкретным субъектом естественной монополии форм и (или) периодичности предоставления информации, подлежащей свободному доступу.

2) С учетом системного подхода по регулированию деятельности СЕМ были подготовлены соответствующие изменения в часть 3 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), (в ред. Федерального закона от 17.07.2009 №164-ФЗ), о уточнено содержание правил недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым СЕМ, а именно:

«3. В целях предупреждения создания дискриминационных условий Правительство Российской Федерации устанавливает правила недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, регулирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях". Указанные правила должны содержать:

- 1) перечень товаров, поставляемых хозяйствующими субъектами, указанными в абзаце первом настоящей части;
- 2) перечень информации, позволяющей обеспечить возможность сопоставления участниками соответствующего товарного рынка условий обращения товаров на товарном рынке и (или) доступа на товарный рынок, а также иной необходимой для доступа на товарный рынок и (или) обращения товаров на товарном рынке существенной информации;
- 3) порядок раскрытия информации, предусмотренной пунктом 2 настоящей части, в том числе о товарах, производимых или реализуемых хозяйствующими субъектами, указанными в абзаце первом настоящей части, стоимости этих товаров и размере платы за доступ на товарный рынок, возможном объеме производства или реализации этих товаров, о технических и технологических возможностях предоставления этих товаров;
- 4) порядок возмещения экономически обоснованных расходов хозяйствующих субъектов, указанных в абзаце первом настоящей части, на производство и (или) реализацию соответствующих товаров и (или) организацию доступа на товарный рынок;
- 5) условия проведения конкурсных процедур доступа на товарный рынок, на котором осуществляют деятельность хозяйствующие субъекты, указанные в абзаце первом настоящей части, при наличии экономической, технологической или иной возможности, если иные процедуры доступа на товарный рынок не предусмотрены законодательством Российской Федерации;
- 6) существенные условия договоров и (или) типовые договоры о предоставлении доступа на товарный рынок и (или) к товарам хозяйствующих субъектов, указанных в абзаце первом настоящей части;
- 7) порядок определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, установления минимального уровня их обеспечения и очередности предоставления доступа на товарные рынки и (или) к товарам в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом и (или) реализуемом хозяйствующими субъектами, указанными в абзаце первом настоящей части, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и

культурных ценностей;

8) условия доступа на товарный рынок и (или) к товарам хозяйствующих субъектов, указанных в абзаце первом настоящей части, а в установленных случаях требования о выполнении технологических и технических мероприятий (технологическое присоединение);

9) требования к характеристикам соответствующего товара, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.»

Следует отметить, что внесение указанных изменений проходило в рамках «второго антимонопольного пакета».

3) В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности субъектов естественных монополий и организаций коммунального комплекса за недостоверность раскрываемой ими информации, а также за нераскрытие (неопубликование) информации о своей деятельности (введены Федеральным законом от 25.12.2008 №281-ФЗ), в частности: - уточнена статья 14.6. «Нарушение порядка ценообразования», «1. Завышение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), завышение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), по табачным изделиям завышение максимальной розничной цены, указанной производителем на каждой потребительской упаковке (пачке), -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - в двукратном размере излишне полученной выручки от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

2. Занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), а равно иное нарушение установленного порядка ценообразования - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - ста тысяч рублей.

3. Ответственность за нарушение настоящей статьи предприятиями розничной торговли или индивидуальными предпринимателями не может быть возложена на производителя или поставщика табачных изделий.»

-дополнен статьей 19.8.1. «Непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса»;

«1. Непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности, неопубликование или опубликование заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса, если опубликование и (или) предоставление таких сведений являются обязательными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а равно нарушение установленных стандартов раскрытия информации о регулируемой деятельности субъектов

естественных монополий и (или) организаций коммунального комплекса и форм ее предоставления и (или) заполнения, включая сроки и периодичность предоставления информации субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса, за исключением случаев, предусмотренных статьей 9.15 настоящего Кодекса, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, - влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.»

-дополнен статьей 23.70. «Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий и организациями коммунального комплекса»),

«1. Осуществляющие государственный контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий и организациями коммунального комплекса федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.8.1 настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в настоящей статье, вправе руководители осуществляющих государственный контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий и организациями коммунального комплекса федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их заместители.

4) в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» внесен ряд изменений в том числе в части стандартов раскрытия информации.

- статья 3 дополнена частями 4 - 8 следующего содержания:

«4. В целях обеспечения прозрачности деятельности организаций коммунального комплекса, открытости регулирования деятельности организаций коммунального комплекса и защиты интересов потребителей организации коммунального комплекса обязаны обеспечивать свободный доступ к информации о товарах и об услугах, цены (тарифы) на которые подлежат регулированию в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также о надбавках к ценам (тарифам), которые подлежат регулированию в соответствии с настоящим Федеральным законом (далее - регулируемые товары и услуги).

5. Информация о регулируемых товарах и услугах организаций коммунального комплекса, поставляемых (оказываемых) в сфере деятельности естественной монополии, подлежит раскрытию в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях. Свободный доступ к информации о регулируемых товарах и услугах обеспечивается организациями коммунального комплекса в соответствии со стандартами раскрытия информации, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, путем ее опубликования в средствах массовой информации, включая сеть "Интернет", и предоставления

информации на основании письменных запросов потребителей регулируемых товаров и услуг.

6. К информации о регулируемых товарах и услугах, подлежащей свободному доступу, относятся:

- 1) сведения об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, включая структуру основных производственных затрат (в части регулируемой деятельности);
 - 2) сведения о ценах (тарифах) на регулируемые товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавках к ценам (тарифам) на регулируемые товары и услуги;
 - 3) сведения об основных потребительских характеристиках регулируемых товаров и услуг организаций коммунального комплекса и их соответствии государственным и иным утвержденным стандартам качества;
 - 4) информация о наличии (об отсутствии) технической возможности доступа к регулируемым товарам и услугам организаций коммунального комплекса и информация о регистрации и ходе реализации заявок на подключение к системе коммунальной инфраструктуры;
 - 5) информация об условиях, на которых осуществляется поставка регулируемых товаров, оказание регулируемых услуг организаций коммунального комплекса, и (или) информация об условиях договоров на подключение к системе коммунальной инфраструктуры;
 - 6) порядок выполнения технологических, технических и других мероприятий, связанных с подключением к системе коммунальной инфраструктуры;
 - 7) сведения об инвестиционных и о производственных программах (о проектах программ) и отчеты об их реализации;
 - 8) сведения о способах приобретения, стоимости и об объемах товаров и услуг, необходимых для производства регулируемых товаров, оказания услуг.
7. Информация, отнесенная в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, не включается в состав сведений, подлежащих раскрытию в соответствии с настоящим Федеральным законом.
8. Информация о регулируемой деятельности, подлежащая свободному доступу и отнесенная в соответствии с настоящим Федеральным законом к стандартам раскрытия информации, не может быть признана коммерческой тайной организацией коммунального комплекса.»;

-- глава 1 дополнена статьей 3.1 следующего содержания:

«Статья 3.1. Стандарты раскрытия информации

1. Стандарты раскрытия информации должны обеспечивать:

- 1) доступность раскрываемой информации для неограниченного круга лиц, включая особенности раскрытия информации на территориях, на которых отсутствует доступ к сети "Интернет";
- 2) прозрачность деятельности организаций коммунального комплекса при производстве регулируемых товаров, оказании услуг;
- 3) открытость регулирования деятельности организаций коммунального комплекса;
- 4) публичность условий реализации регулируемых товаров и услуг для потребителей (цена, качество, доступность, надежность);
- 5) неограниченный доступ потребителей к регулируемым товарам и услугам организаций коммунального комплекса;
- 6) публичность при разработке, согласовании, принятии и реализации инвестиционных и производственных программ.

2. Стандарты раскрытия информации утверждаются Правительством Российской Федерации по видам деятельности организаций коммунального комплекса и содержат состав и порядок предоставления информации о регулируемых товарах и услугах. В соответствии со стандартами раскрытия информации органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, учитывая отраслевые, технологические, структурные, географические и другие особенности деятельности организаций коммунального комплекса, вправе утверждать:

1) формы, сроки и периодичность предоставления организациями коммунального комплекса информации, подлежащей свободному доступу;

2) правила заполнения утвержденных в установленном порядке форм конкретными организациями коммунального комплекса и (или) их группами (категориями).

3. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления отдельными полномочиями по контролю за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса. Решение органа местного самоуправления в рамках переданных полномочий, противоречащее настоящему Федеральному закону и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам, подлежит отмене в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»;

- в статье 4:а) в части 1: дополнена пунктами 6.1 - 6.3 следующего содержания:

«6.1) утверждает стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса;

6.2) утверждает порядок контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса, который определяет в том числе:

а) порядок и сроки уведомления уполномоченных органов по контролю за соблюдением стандартов раскрытия информации об источниках опубликования информации о регулируемых товарах и услугах;

б) порядок рассмотрения ходатайств организаций коммунального комплекса и (или) третьих лиц уполномоченным органом по контролю за стандартами раскрытия информации об изменении применения конкретной организацией коммунального комплекса утвержденных в установленном порядке форм и (или) периодичности предоставления информации, подлежащей свободному доступу;

в) порядок и основания отмены решений, принятых в рамках осуществления контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации, включая решения по рассмотрению жалоб, заявлений, а также ходатайств по контролю за стандартами раскрытия информации об изменении применения конкретной организацией коммунального комплекса утвержденных форм и (или) периодичности предоставления информации, подлежащей свободному доступу;

6.3) принимает решение об установлении федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контроль за их применением (далее - федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок), предельных индексов в среднем по субъектам Российской Федерации, а также определяет сроки установления и действия предельных индексов».

Мероприятия по подготовке отраслевых нормативных правовых актов по стандартам раскрытия информации

При подготовке соответствующих проектов постановлений Правительства Российской Федерации о стандартах раскрытия информации в соответствующих сферах ФАС России было предложено использовать следующий подход: в рамках одного акта сформулировать весь перечень подлежащей раскрытию информации, требование о представлении которой обязательно для целей тарифного регулирования и антимонопольного контроля (единый свод информации) с дальнейшей детализацией в постановлении Правительства Российской Федерации о контроле (разграничении полномочий по контролю) за стандартами раскрытия информации полномочий регуляторов по контролю за их соблюдением.

Возможность применения такого подхода была закреплена в соответствующих нормах статей 8, 8.1. Закона о естественных монополиях.

Детализация информации, представляемой СЕМ согласно Федеральному закону «О естественных монополиях» и Федеральному закону «О защите конкуренции» отсутствует, при этом, несмотря на имеющуюся общую схожесть в перечнях информации, требующих обязательного раскрытия, каждый из указанных федеральных законов содержит в себе специфические сведения, характеризующие особенности предоставления соответствующего доступа.

По инициативе ФАС России проекты постановлений о стандартах раскрытия информации могут содержать информацию, касающуюся обеспечения доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, и порядка предоставления этой информации. ФАС России неоднократно обращало внимание ФСТ России на необходимость дополнения проектов положением, определяющим разделение полномочий в части контроля между ФСТ России и ФАС России. Поскольку в соответствии с частью 3 статьи 8.1 Федерального закона «О естественных монополиях» контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий осуществляют уполномоченные в установленном порядке Правительством Российской Федерации органы государственной власти в рамках своей компетенции, Федеральная антимонопольная служба должна осуществлять контроль за соблюдением стандартов информационной открытости в части раскрытия информации о доступе. Детализация этих аспектов контроля будет установлена в актах Правительства Российской Федерации, регламентирующих соответствующие правоотношения (Правила недискриминационного доступа), а также в проекте постановления Правительства Российской Федерации о контроле (разграничению полномочий по контролю) за стандартами раскрытия информации.

Порядок контроля за стандартами раскрытия информации

Разделение полномочий соответствующих федеральных органов исполнительной власти

Промежуточные итоги

Принятые нормативные правовые акты

В настоящее время 9 июня 2010 года принято постановление Правительства

Российской Федерации «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющих деятельность в области оказания услуг связи» №401 об установлении состава и порядка раскрытия СЕМ, осуществляющих деятельность в области оказания услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, в отношении которых применяется государственное регулирование и контроль».

30 декабря 2009 года на основании статей 3 и 3.1 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и статей 8 и 8.1 Федерального закона «О естественных монополиях» принято постановление Правительства Российской Федерации « Об утверждении стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющих деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии» №1140.

22 июля 2009 года постановление Правительства Российской Федерации «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах»

В стадии согласования

- 1). Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2004 № 24 «Об утверждении стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии» (постановление было издано на основании статьи 21 Федерального закона «Об электроэнергетике», предусмотрены такие полномочия Правительства Российской Федерации, как утверждение стандартов раскрытия субъектами оптового и розничных рынков электроэнергии информации для потребителей, в том числе информации об их продукции, о доходах и затратах отдельно по видам деятельности в электроэнергетике, и контроль за соблюдением этих стандартов.
- 2). Проект постановления Правительства Российской Федерации «О стандартах раскрытия информации в сфере железнодорожного транспорта»
- 3). Проект постановления Правительства Российской Федерации «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий в сфере услуг, оказываемых в транспортных терминалах, портах, аэропортах, а также услуг по использованию инфраструктуры внутренних водных путей».
- 4). Проект постановления Правительства Российской Федерации «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом и в сфере транспортировки газа».
- 5) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации».

Проблемы обеспечения прозрачности при принятии тарифных решений.

ФАС России обращал внимание на необходимость совершенствования государственного (тарифного) регулирования в инфраструктурном секторе в целях повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики (соответствующие материалы были подготовлены к заседанию Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции).

Существующей системе тарифного регулирования присущ ряд недостатков системного характера, которые тормозят развитие инфраструктурных секторов.

Система тарифного регулирования не ориентирована на результат. Не обеспечивается баланс интересов, позволяющий учесть покупательную способность потребителей (в том числе населения) и создать условия для модернизации инфраструктуры. Тарифные регуляторы, оказывая определяющее влияние, тем не менее, не несут ответственности за состояние инфраструктурных секторов экономики и доступность их услуг.

Действующая система регулирования не увязывает тарифные решения с показателями эффективности функционирования, надежностью и качеством оказываемых услуг.

Регулирование носит выраженный затратный характер, сдерживается переход регулируемых секторов в конкурентные. При принятии тарифных решений, как правило, учитываются только результаты финансово-хозяйственной деятельности организаций или макроэкономические ограничения. В условиях структурных реформ и в целях обеспечения конкурентоспособности экономики этого недостаточно. Обязательным элементом принятия тарифных решений должна стать процедура анализа рынка, анализ совокупности влияющих факторов. Горизонт принятия тарифных решений, как правило, ограничен годичным периодом. Для модернизации инфраструктурных объектов этого недостаточно. Требуется принятие долгосрочных тарифных решений (5 и более лет). Это в свою очередь требует применения современных методов долгосрочного прогнозирования, принятия решений на основе комплексной оптимизации, закрепления взаимных обязательств органов власти (в т.ч. тарифных регуляторов), владельцев инфраструктур, инвесторов.

Тарифные решения не только не понятны институтам развития, не сформулированы в терминах инвестиционных институтов и не создают условия для привлечения инвестиций, а зачастую рассматриваются как факторы риска при принятии инвестиционных решений.

Тарифные регуляторы не формулируют предложений по управлению не только эксплуатационными, но и капитальными затратами. Постоянно принимая решения по тарифам, тем не менее, тарифные регуляторы не формулируют задачи по привлечению долгосрочных кредитов под низкие (ниже действующих коммерческих) ставки с учетом специфики крупных, средних и мелких проектов модернизации инфраструктуры.

Деятельность тарифных регуляторов не является прозрачной. Не является обязательной процедура привлечения пользователей услуг в процедуры принятия решений. Отсутствуют стандарты раскрытия информации тарифными регуляторами.

Заключительные положения

Учитывая изложенное ФАС России продолжает работу по совершенствованию законодательства в сфере деятельности СЕМ в рамках реализации изложенной концепции. При этом во исполнение пункта 44 Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации подготовлены и в настоящее время проходят бурное обсуждение с участием иных федеральных органов исполнительной власти предложения по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» (далее – законопроект).

Предлагается внести существенные изменения и дополнения по вопросам тарифного регулирования и по вопросам антимонопольного контроля субъектов

естественных монополий, в том числе:

- уточнить понятие «субъект естественной монополии», изложив его в соответствии с понятийным аппаратом Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и установить процедуры формирования и применения Реестра естественных монополий;
- отказаться от процедур контроля сделок в рамках Закона «О естественных монополиях», урегулировав все вопросы в рамках Закона «О защите конкуренции»;
- сделать обязательной процедуру анализа рынка при принятии решений о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов, а также при выборе методов регулирования;
- повысить гибкость тарифного регулирования, дополнив существующий метод «затраты+» методами индексации тарифов, доходности на капитал, сопоставления тарифов между субъектами естественных монополий (benchmarking), а также учитывать конъюнктуру цен на сопряженных рынках;
- увязать тарифные решения с показателями объемов оказываемых услуг, их надежности, качества и эффективности, и проводить постоянный мониторинг и контроль этих показателей;
- обеспечить стабильность системы долгосрочных взаимоотношений между собственниками, пользователями (арендаторами, концессионерами), тарифными регуляторами и пользователями (в т.ч. на 10 и более лет);
- установить обязанность субъектов естественных монополий обосновывать наличие (отсутствие) у них свободных мощностей;
- установить процедуры регулярного финансового, технического и технологического аудита субъектов естественных монополий.

1. Понятие «субъект естественной монополии» целесообразно определять через понятие хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность в сферах естественной монополии и занимающего на соответствующем товарном рынке доминирующее положение, в том числе в связи с обладанием объектами инфраструктуры.

Законодательство о естественных монополиях и законодательство о конкуренции содержат единый понятийный аппарат, в т.ч. понятия "товар", "товарный рынок", "хозяйствующий субъект" в Федеральном законе "О естественных монополиях" применяются в значениях, указанных в Федеральном законе "О защите конкуренции".

На современном этапе развития товарных рынков в некоторых сферах деятельности, отнесенных законодательством к естественно монопольным (например, услуги общедоступной электросвязи, услуги в портах и т.д.), осуществляют деятельность значительное количество хозяйствующих субъектов не являющихся субъектами естественных монополий. При этом Федеральный закон "О естественных монополиях" определяющий сферы деятельности субъектов естественных монополий, не дает качественных критериев отнесения хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность в указанных сферах, к субъектам естественных монополий.

Предусмотренная антимонопольным законодательством процедура анализа товарных рынков позволяет однозначно устанавливать положение того или иного хозяйствующего субъекта на товарном рынке, в том числе на отнесенном законодательством к естественно монопольному.

Таким образом, введение в понятие "субъект естественной монополии" квалифицирующего признака – доминирующее положение хозяйствующего субъекта на определенном товарном рынке в сферах деятельности, отнесенных законодательством к естественно монопольным, позволит осуществлять

государственное регулирование и контроль в отношении только тех хозяйствующих субъектов, которые способны оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара.

Кроме того, это позволит детализировать деятельность в определенной сфере естественных монополий (разукрупнить, разделить сектор), что будет способствовать дерегулированию деятельности отдельных хозяйствующих субъектов и развитию конкуренции между ними.

Необходимо также учитывать, что доминирующее положение является следствием ситуации на рынке, а не естественно монопольного статуса.

2. Присвоение статуса субъекта естественной монополии осуществляется путем внесения его в реестр субъектов естественных монополий на основании его ходатайства или обращения третьих лиц, или по инициативе органа регулирования, если при этом по результатам анализа состояния товарного рынка у такого субъекта будет выявлено наличие доминирующего положения на рынке. Субъект может быть исключен из реестра, если на основании его ходатайства или по инициативе органа регулирования по результатам анализа состояния товарного рынка будет выявлено отсутствие у такого субъекта доминирующего положения на рынке.

При этом в законопроекте должна быть предусмотрена временная мера, которая позволит органу регулирования по вступлении закона в силу сформировать реестр на основании ранее имевшихся записей в реестре.

Предполагается, что этапы приобретения статуса субъекта естественных монополий могут быть структурированы следующим образом: вид деятельности – анализ состояния конкуренции и оценка положения конкретного хозяйствующего субъекта на определенном товарном рынке – внесение в соответствующий реестр. При этом реестр субъектов естественных монополий приобретает характер правоустанавливающего акта, являющегося основанием применения государственного регулирования и контроля к хозяйствующему субъекту, осуществляющему деятельность в законодательно установленных сферах деятельности естественных монополий и занимающему на соответствующем товарном рынке доминирующее положение.

Поддерживается решение о необходимости возложения на ФАС России полномочий по формированию и ведению реестра субъектов естественных монополий, в том числе по следующим основаниям:

- необходима унификация терминологии в соответствии с используемыми в антимонопольном законодательстве определениями;
- антимонопольный орган наделен соответствующими полномочиями (в т.ч., на основании Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России");
- антимонопольный орган располагает необходимой нормативной правовой базой и имеет значительный опыт работы по проведению анализа и оценки состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках (для установления наличия доминирующего положения определенного хозяйствующего субъекта и определения иных характеристик рассматриваемого товарного рынка, в т.ч. составлению рекомендаций по развитию конкуренции на нем).

При этом возложение на ФАС России указанных функций может быть осуществлено, в т.ч., в целях оптимизации деятельности по проверке хозяйствующих обществ, имеющих стратегическое значение, осуществляемой в рамках возложенных на ФАС России полномочий в соответствии с Федеральным

законом "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства".

Необходимо также отметить, что Реестр субъектов естественных монополий является документом правоустанавливающего, а не информационного характера. Такая позиция закреплена решения арбитражных судов, вступившими в законную силу.

3. Предлагается отказаться от процедур контроля сделок в рамках Закона «О естественных монополиях», урегулировав все вопросы в рамках Закона «О защите конкуренции». С этой целью необходимо внесение изменений в статью 7 в части государственного контроля за сделками, осуществляемыми субъектом естественной монополии, исходя из того, что на субъекты естественных монополий распространяются положения главы 7 ФЗ «О защите конкуренции». В данной же статье необходимо лишь установить особенности осуществления контроля экономической концентрации в сферах естественных монополий.

Кроме того, практика рассмотрения сделок с участием субъектов естественных монополий показывает, что имеет место дублирование ходатайств и уведомлений, подаваемых субъектом естественных монополий при совершении одной сделки.

4. Статья 5 Федерального закона «О естественных монополиях» должна быть изложена в новой редакции, так как эта деятельность осуществляется как органом тарифного регулирования (в части ценового регулирования), так и антимонопольным органом (в части антимонопольного контроля и регулирования). Кроме того, глава III Федерального закона «О естественных монополиях» должна быть изменена и дополнена. В ней должны быть четко разделены функции и полномочия по регулированию деятельности субъектов естественных монополий между антимонопольным органом и органом тарифного регулирования.

Орган тарифного регулирования должен выполнять следующие основные функции: определение методов ценового регулирования, предусмотренные настоящим Федеральным законом, применительно к конкретному субъекту естественной монополии;

установление цен (тарифов) на продукцию субъектов естественных монополий и правил их применения;

осуществление контроля за применением субъектами естественных монополий регулируемых цен (тарифов).

К функциям антимонопольного органа следует отнести:

формирование и ведение реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль (в том числе на основе предложений органов тарифного регулирования);

подготовку на основании анализа соответствующего товарного рынка заключений о переходе сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка и о необходимости прекращения регулирования в этой сфере;

разработку подлежащего утверждению Правительством Российской Федерации порядка определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установления минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, исходя из принципа равного доступа всех потребителей к услугам субъектов естественных монополий;

осуществление государственного контроля сделок с участием или в отношении субъектов естественных монополий в порядке, установленном антимонопольным законодательством;

контроль соблюдения установленных процедур закупок для нужд естественных монополий;

контроль процедур передачи в пользование основных средств субъектов естественных монополий;

контроль соблюдения требований недискриминационного доступа на рынки услуг естественных монополий, а также недискриминационности оказания услуг субъектами естественных монополий.

контроль процедур отбора организаций, осуществляющих технический, технологический или финансовый контроль деятельности субъектов естественных монополий.

5. Современное состояние экономики требует существенного расширения набора механизмов регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Учитывая, что реформирование различных сфер естественных монополий и формирование конкурентных отношений в них происходит с разной динамикой, представляется целесообразным применять разные методы тарифного регулирования, в том числе не используемые в настоящее время.

В целях повышения гибкости тарифного регулирования должна быть установлена обязанность органа тарифного регулирования при принятии тарифных решений анализировать ситуацию на товарном рынке, на основе которого принимать решения о методах регулирования, а также решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов.

Должна быть обеспечена увязка принимаемых тарифных решений с показателями объема оказываемых услуг, установленных параметров надежности и качества услуг, а также процедуры мониторинга и контроля достижения этих показателей на практике.

Должны быть определены особенности тарифообразования для субъектов естественных монополий, эксплуатируемых в рамках долгосрочных сделок (концессии, предоставление в пользование и др.).

Принятие постановления Правительства Российской Федерации № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» создало возможность применения в сфере электроэнергетики системы тарифообразования, основанной на методе доходности инвестированного капитала. Представляется, что данный метод регулирования возможно и целесообразно применять не только в сфере электроэнергетики, но и в других сферах естественных монополий.

Переход на регулирование по методу доходности инвестированного капитала позволяет снизить нагрузку в тарифе на возврат инвестиций, так как она распределится в долгосрочном периоде. Вследствие этого замедлится темп роста тарифов.

6. Регулирование подключения (технологического присоединения) к объектам инфраструктуры естественных монополий является неотъемлемой частью обеспечения недискриминационного доступа к товарным рынкам, находящихся в состоянии естественной монополии, и необходимо в целях содействия развития конкуренции на них и защиты прав потребителей услуг субъектов естественных монополий.

В настоящее время как законодательство о конкуренции, так и законодательство о

естественных монополиях уже требуют от субъектов естественных монополий обеспечивать недискриминационный доступ на соответствующие товарные рынки, но напрямую не регулируют эти вопросы.

Определение на законодательном уровне основ регулирования подключения (технологического присоединения) к объектам инфраструктуры естественных монополий будет способствовать переходу сфер естественной монополии в состояние конкурентного рынка.