

УТВЕРЖДАЮ
Первый заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации



29 июня 2021 г.

№ 6571п-п51

К О Н Ц Е П Ц И Я

**внедрения механизмов тарифообразования для организаций,
осуществляющих регулируемые виды деятельности,
на долгосрочный период**

I. Общие положения

Настоящая Концепция определяет основные направления совершенствования тарифного регулирования.

Настоящая Концепция направлена на достижение оптимального сочетания экономических интересов потребителей и регулируемых субъектов, повышение инвестиционной привлекательности и эффективности функционирования инфраструктурных компаний, осуществляющих регулируемые виды деятельности.

Основная цель настоящей Концепции - определение единых механизмов и принципов развития системы тарифного регулирования, основанных на долгосрочном планировании, защите интересов потребителей и обеспечении надежного функционирования инфраструктурного сектора.

II. Предпосылки развития механизмов долгосрочного тарифного регулирования

Сбалансированные, стабильные цены и тарифы на услуги регулируемых организаций рассматриваются Правительством Российской Федерации как один из ключевых инструментов государственного



регулирующего, формирующий стабильные условия устойчивого экономического роста и привлечения инвестиций в инфраструктуру, обеспечивающий надежное функционирование инфраструктуры, ее технологическое обновление, повышение операционной и инвестиционной эффективности регулируемых организаций.

Рост регулируемых цен (тарифов), оцениваемый накопленным итогом, в течение последних лет остается в пределах динамики фактической инфляции. Это стало результатом проводимой Правительством Российской Федерации тарифной политики, нацеленной на обеспечение стабильных условий для восстановления экономического роста, демпфирования воздействия негативных факторов и ограничивающей динамику регулируемых тарифов уровнем целевой инфляции (не выше 4 процентов). Заложенные в одобренный Правительством Российской Федерации прогноз на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, а также в актуализированный долгосрочный прогноз социально-экономического развития страны до 2036 года параметры индексации цен (тарифов) регулируемых организаций и индексы изменения платы граждан за коммунальные услуги также не превышают указанного целевого параметра.

Основными предпосылками дальнейшего развития долгосрочных механизмов тарифообразования, а также совершенствования всей системы государственного регулирования цен (тарифов), являются сохраняющиеся неравномерность и разбалансировка в регулируемых сферах деятельности, создающие серьезные противоречия между регулирующими органами, регулируемыми организациями и потребителями.

Существующие дисбалансы носят как объективный характер, так и субъективный, связанный с принятыми исключениями в отношении ряда регулируемых организаций и отраслей.

В целях стабилизации тарифного регулирования решения требуют следующие вопросы общесистемного характера:

наличие перекрестного субсидирования в регулируемых отраслях экономики;

отсутствие реальной долгосрочности цен (тарифов), вызванное ежегодной корректировкой долгосрочных параметров, оказывающее дестимулирующее воздействие на регулируемые организации и снижающее инвестиционную привлекательность в регулируемых отраслях экономики;

устойчиво высокая дифференциация операционных расходов и цен (тарифов) регулируемых организаций, функционирующих в сопоставимых условиях, ставящая в неравное положение как сами регулируемые организации, так и потребителей их услуг;

высокий уровень дебиторской задолженности потребителей перед регулируемыми организациями, вызванный низкой платежной дисциплиной потребителей и отсутствием рабочих механизмов штрафных санкций в связи с социальными ограничениями;

противоречивое, непоследовательное и разрозненное тарифное регулирование, кардинально различающееся в различных субъектах Российской Федерации, и приводящее к дополнительной нагрузке на потребителей, в сочетании с невыполнением мероприятий инвестиционных программ, направленных на модернизацию и развитие необходимой инфраструктуры;

консервативность и непривлекательность для новых участников сложившихся регулируемых рынков, отсутствие неценовой конкуренции, наличие экономических и административных барьеров доступа на рынки товаров (работ, услуг), цены на которые подлежат государственному регулированию, приводящие к отсутствию возможности оптимизировать затраты в долгосрочном тарифном регулировании за счет применения более современных высокоэффективных и низкокзатратных технологий.

Дисбаланс функционирования различных взаимосвязанных систем инфраструктуры регулируемых организаций в условиях несинхронного развития, нестабильность гарантированного прогнозного объема потребления товаров регулируемых организаций, максимально приближенных к реальному потреблению, приводит к невозможности стабильного соблюдения условий соглашений и параметров деятельности при долгосрочном тарифном регулировании.

Правовое регулирование цен (тарифов) характеризуется нечеткостью прав и обязанностей участников соответствующих правовых отношений, отсутствием единого понятийного аппарата, отсутствием правовой основы для определения финансовых и технологических обязательств различных участников таких отношений и своевременного их выполнения.

Отраслевые нормативные правовые акты содержат различные формулировки и состав целей, принципов, подходов и методов государственного регулирования цен (тарифов), а единого системообразующего нормативного правового акта, регулирующего

отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в современных условиях, не существует.

III. Законодательная база долгосрочного тарифного регулирования

В целях реализации предусмотренных настоящей Концепцией принципов тарифного регулирования будет сформирована законодательная база, основой которой станет единый системообразующий нормативный правовой акт, регулирующий отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) (далее - Единый тарифный закон).

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № Пр-818, подпункта "з" пункта 4 Национального плана развития конкуренции на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618, Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего, в том числе, долгосрочный (не менее 5 лет) характер государственного регулирования цен (тарифов).

Единый тарифный закон должен стать базовым правовым документом, устанавливающим, в том числе:

- общие для всех сфер принципы тарифного регулирования;
- единый понятийный аппарат и методологию регулирования;
- состав (структуру), функции и полномочия органов тарифного регулирования на федеральном и региональном уровнях;
- порядок формирования и принятия тарифных решений и контроля их выполнения (с учетом создания Единой тарифной платформы);
- порядок досудебного рассмотрения споров и разногласий по вопросам тарифного регулирования;
- права и ответственность регулируемых компаний и потребителей при формировании тарифов и их применение в ходе экономической деятельности.

На основе указанного Единого тарифного закона будут внесены соответствующие изменения в отраслевые федеральные законы, акты Правительства Российской Федерации в области основ ценообразования, правил регулирования, рассмотрения споров и разногласий, в методики формирования тарифов, утверждаемые ведомственными актами



ФАС России, других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их полномочиями.

IV. Принципы тарифного регулирования

Одним из ключевых условий стабильного экономического роста и улучшения инвестиционного климата является предсказуемое долгосрочное тарифное регулирование, которое должно основываться на следующих принципах:

установления цен (тарифов) исходя из их экономической обоснованности, в том числе с применением "эталонного" принципа формирования тарифов;

соблюдения баланса экономических интересов регулируемых субъектов и интересов потребителей;

долгосрочности установления цен (тарифов);

обеспечения стабильных прогнозируемых темпов изменения цен (тарифов) в долгосрочной перспективе с учетом ожидаемых темпов инфляции;

обеспечения стабильных и недискриминационных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сферах, в которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов);

открытости деятельности регулируемых субъектов и органов регулирования;

прозрачности принимаемых тарифных решений;

стимулирования повышения экономической и энергетической эффективности при осуществлении регулируемой деятельности;

прекращения, в том числе поэтапного, либо минимизации объемов перекрестного субсидирования при установлении регулируемых цен (тарифов) в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством Российской Федерации, с учетом отраслевых особенностей.

V. Целевая модель долгосрочного тарифного регулирования

Основные подходы к обеспечению долгосрочности

Целевая модель долгосрочного тарифного регулирования будет базироваться на регуляторном стимулировании оптимизации операционных издержек и повышении внутренней эффективности регулируемых организаций, в первую очередь за счет привлечения

инвестиций в обновление и модернизацию инфраструктуры и соответствующего улучшения технико-экономического состояния производственных мощностей.

Основные параметры целевой модели включают в себя:

1) запрет пересмотра и корректировки цен (тарифов) и долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в течение долгосрочного периода регулирования, за исключением закрытого перечня оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов). Пересмотр и корректировка цен (тарифов) и долгосрочных параметров регулирования на основании указанного перечня производится в следующем долгосрочном периоде регулирования с учетом фактических данных за предшествующий долгосрочный период регулирования;

2) создание правовых механизмов, гарантирующих сохранение в распоряжении регулируемых организаций всей дополнительной прибыли (экономии), полученной в результате осуществления организацией регулируемой деятельности, проведения мероприятий по модернизации инфраструктуры, внедрения новых технологий и сокращения неэффективных расходов при достижении ими плановых значений показателей надежности, качества и энергетической эффективности (в том числе в целях направления указанной экономии на мероприятия инвестиционного характера);

3) нормативное обеспечение учета ключевых объективных условий функционирования компаний, таких как масштаб деятельности, обеспеченность собственными ресурсами, фактическое состояние инфраструктуры и технические возможности оптимизации;

4) нормативное закрепление долгосрочных гарантий возврата и доходности инвестиций (в том числе за счет достигаемых в результате реализации проектов эффектов (дополнительной прибыли) для потребителей), формирование стабильного инвестиционного цикла регулируемых организаций, с ориентацией на применение российских материалов и технологий в проектах модернизации инфраструктуры;

5) установление целевых параметров роста операционной и инвестиционной эффективности по итогам первого (пилотного) этапа реализации целевой модели тарифного регулирования (в том числе, темпа сокращения операционных расходов, уменьшения износа, доли ветхих сетей);

б) создание Единой тарифной платформы, обеспечивающей прозрачность и эффективность тарифного регулирования, последовательную реализацию требований 1 - 4 настоящей целевой модели.

Реализация определенных настоящей Концепцией принципов и сформулированных выше параметров целевой модели осуществляется на основе применения следующих подходов:

синхронизации схем объектов инфраструктуры регулируемых организаций, градостроительных планов (с учетом возможности дополнительной загрузки свободных мощностей), программ комплексного развития территорий, инвестиционных и других целевых программ с разными источниками финансирования, направленных на модернизацию и развитие инфраструктуры, балансов производства и потребления в долгосрочной перспективе и сокращения оснований их изменения (пересмотра) в целях обеспечения комплексного решения вопросов, связанных с модернизацией и повышением эффективности инженерной инфраструктуры регионов и, как следствие, принятия взаимоувязанных технических, тарифных и инвестиционных решений на региональном уровне;

обеспечения исполнения требований Федеральных законов от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ "Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в том числе в рамках реализации национальных проектов) и от 27 декабря 2018 г. № 522-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации" в части внедрения интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности) как для населения, так и для юридических лиц;

повышения качества работы и ответственности органов местного самоуправления, органов власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в вопросах поддержания корректности и актуального состояния схем объектов инфраструктуры регулируемых организаций и программ комплексного развития территорий, разработки, корректировки и утверждения (согласования, заключения) концессионных соглашений, инвестиционных и других целевых программ с разными источниками финансирования, направленных на модернизацию и развитие

инфраструктуры, а также контроля за их исполнением, обеспечения стабильного гарантированного прогнозного объема потребления энергоресурсов, в том числе путем расчета нормативов потребления коммунальных услуг (ресурсов), максимально приближенных к реальному потреблению;

обеспечения доступа к данным о деятельности регулируемых организаций, прозрачности указанных сведений, а также возможности беспрепятственного поиска соответствующей информации и доступа к ней для потребителей и заинтересованных лиц посредством цифровизации механизмов раскрытия информации по аналогии с уже существующими в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми коммунальными отходами;

снижения барьеров для доступа на регулируемые рынки новых участников в целях стимулирования привлечения инвестиций, современного высокотехнологичного оборудования и систем управления (в том числе трудовыми и материальными ресурсами), включая совершенствование законодательства, регламентирующего порядок передачи прав на объекты государственного и муниципального имущества в целях устранения барьеров, препятствующих входу на соответствующий товарный рынок;

утверждения плановых показателей надежности, качества и энергетической эффективности с положительной динамикой в долгосрочной перспективе при разработке, корректировке и утверждении (заключении) программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности регулируемых организаций, концессионных соглашений, инвестиционных и других целевых программ с разными источниками финансирования, направленных на модернизацию и развитие инфраструктуры;

установления коэффициентов повышения эффективности деятельности хозяйствующих субъектов в качестве постоянных параметров долгосрочного тарифного регулирования;

установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций и цен (тарифов) на период действия концессионного соглашения;

установления мер ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение мероприятий инвестиционных программ, учтенных при установлении тарифа, в том числе за несвоевременное представление отчетов об их выполнении;

согласования применения оснований для превышения предельных индексов изменения вносимой гражданами платы за коммунальные услуги на весь период выполнения мероприятий заключенного концессионного соглашения и (или) утвержденной инвестиционной программы регулируемой организации;

выстраивания и развития системы мер государственной поддержки регулируемых отраслей экономики, в том числе посредством разработки и реализации национальных проектов.

VI. Реализация механизмов долгосрочного тарифного регулирования посредством применения цифровых технологий

Одним из инструментов реализации определенных настоящей Концепцией механизмов долгосрочного тарифного регулирования является цифровизация с учетом отраслевых особенностей.

Цифровые платформенные решения, внедряемые в тарифное регулирование и направленные на обеспечение электронного взаимодействия между регулируемыми организациями различных сфер экономики, потребителями, в том числе, населением, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти позволят сократить время и оптимизировать процессы принятия тарифных решений.

Единая тарифная платформа должна содержать в себе комплекс ключевых сервисов как для органов регулирования, так и для граждан и организаций, что позволит:

создать единую базу коммунальной и энергетической инфраструктуры, имеющую графический интерфейс в виде интерактивной карты, с возможностью синхронизации мероприятий, определенных в схемах объектов инфраструктуры регулируемых организаций и программах комплексного развития территорий, концессионных соглашениях и других целевых программах, направленных на модернизацию и развитие инфраструктуры, а также планирования перспективной застройки территорий с учетом свободных мощностей;

синхронизировать сведения, размещенные в государственных информационных системах, и обеспечить эффективное межведомственное взаимодействие, в том числе посредством интеграции данных и проверки информации;

органам регулирования принимать сбалансированные тарифные решения и предусмотреть в тарифах дополнительные средства на реконструкцию и (или) модернизацию объектов инфраструктуры;

усовершенствовать уже положительно зарекомендовавшие себя инструменты раскрытия информации для обеспечения прозрачности сведений о деятельности регулируемых организаций, а также возможности беспрепятственного поиска соответствующей информации и доступа к ней;

усовершенствовать уже положительно зарекомендовавший себя инструмент калькулятора коммунальных услуг для населения, позволяющий, ориентируясь исключительно на данные из ежемесячных квитанций за коммунальные услуги, получить сигнал о соблюдении индекса платы граждан;

сократить сроки исполнения отдельных поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

VII. Методы тарифного регулирования

В основе реализации целевой модели и основных подходов к обеспечению долгосрочности тарифного регулирования лежат следующие методы долгосрочного тарифного регулирования:

метод сравнения аналогов с использованием эталонных значений расходов (затрат);

метод установления предельных цен (тарифов);

метод индексации;

метод доходности инвестированного капитала.

В целях формирования инвестиционного ресурса в регулируемых отраслях требуется разработка и введение модели долгосрочного ценообразования (инвестиционной модели установления тарифов), в том числе путем установления предельных цен (тарифов).

Необходимо усовершенствовать уже имеющиеся правоотношения по заключению регуляторных контрактов и создать правовые основы применения регуляторных контрактов во всех сферах государственного регулирования.

Регуляторный контракт является одним из правовых инструментов долгосрочного тарифного регулирования и правовым механизмом гарантий осуществления инвестиционной деятельности.

Введение института регуляторных контрактов позволит гарантировать регулируемым организациям неизменность установленных



долгосрочных цен (тарифов), необходимых для реализации производственных и инвестиционных программ, а также обязательство таких организаций выполнять принятые на себя обязательства по их исполнению.

Внедрение механизма регуляторных контрактов позволит закрепить долгосрочные параметры тарифного регулирования на весь срок долгосрочного периода без ежегодной корректировки долгосрочных тарифов, что позволит создать понятные стоимостные ориентиры для потребителей услуг регулируемых организаций.

В рамках метода сравнения аналогов с использованием эталонных значений расходов (затрат) экономическая обоснованность включаемых в тарифы операционных расходов регулируемых организаций, осуществляющих аналогичный вид деятельности в сопоставимых условиях (в однородных группах), обеспечивается на основе проведения сравнительного анализа базового уровня операционных расходов всех организаций в рамках однородной группы и определения эталонного уровня операционных расходов для группы или для каждой организации.

Базовый уровень операционных расходов регулируемой организации по каждому осуществляемому виду регулируемой деятельности определяется объективными условиями осуществления данного регулируемого вида деятельности.

Рассчитанные значения эталонного уровня операционных расходов носят универсальный и обязательный (нормативный) характер для всех сопоставимых по объективным условиям регулируемых организаций, независимо от заявленного конкретной организацией, включенной в базу сравнения, индивидуального размера базового уровня операционных расходов и ее веса в общем объеме услуг в рамках однородной группы организаций.

При этом в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, предусматривается применение метода индексации, метода доходности инвестированного капитала и метода экономически обоснованных расходов (затрат).

VIII. Этапы реализации настоящей Концепции

Реализация настоящей Концепции осуществляется в 4 этапа:

I этап - утверждение Правительством Российской Федерации плана перехода (дорожной карты) на целевую модель долгосрочного регулирования с учетом отраслевых особенностей установления тарифов,

принятие Единого тарифного закона, внесение соответствующих изменений в отраслевые федеральные законы, определяющие особенности тарифного регулирования по отдельным сферам (отраслям) инфраструктурного сектора;

II этап - принятие комплекса предусмотренных Концепцией изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также ведомственные акты, внедрение в качестве инструмента государственного регулирования цен (тарифов) цифровых технологий;

III этап - пилотная реализация целевой модели долгосрочного регулирования без установления обязательных (плановых) значений целевых показателей операционной и инвестиционной эффективности регулируемых организаций, мониторинг и оценка фактических значений динамики показателей, анализ объемов и качества привлекаемых инвестиционных ресурсов и масштабов обновления инфраструктуры, фиксация отклонений и нарушений ключевых требований и механизмов целевой модели;

IV этап - корректировка и донастройка целевой модели, внесение необходимых изменений и установление обязательных плановых значений показателей операционной и инвестиционной эффективности регулируемых организаций на долгосрочный период регулирования.

IX. Ожидаемые результаты

Реализация подходов, предусмотренных настоящей Концепцией, позволит:

обеспечить долгосрочность тарифного регулирования;

создать эффективный механизм инвестирования в регулируемые отрасли, в том числе с помощью обеспечения гарантий возврата инвестиций и доступности имущественных объектов для потенциальных инвесторов в сочетании с ужесточением инструментального контроля за исполнением обязательств;

обеспечить стабильность функционирования регулируемой организации на соответствующем товарном рынке в течение длительного периода времени;

обеспечить гарантии для инвестора при заключении регуляторных соглашений, контрактов, при переходе на регулирование методом "Альтернативной котельной" и пр.;



повысить надежность инфраструктуры и качество товаров (работ, услуг) организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, с учетом внедрения энергоэффективных технологий и удобных бесшовных цифровых сервисов оказания услуг потребителям с помощью бесконтактного взаимодействия потребителя с регулируемой организацией;

обеспечить снижение темпов роста подлежащих государственному регулированию цен (тарифов);

обеспечить минимизацию количества пересмотров и корректировок цен (тарифов), а также долгосрочных параметров регулирования;

обеспечить снижение объемов перекрестного субсидирования в регулируемых отраслях экономики;

унифицировать подходы к установлению долгосрочных цен (тарифов) и процедуры принятия (отмены) тарифных решений в отраслях со схожими признаками объектов регулирования;

установить единые правила взаимодействия федерального органа регулирования и органов регулирования субъектов Российской Федерации.

