

УНИФИКАЦИЯ СИСТЕМЫ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ КАК СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)

Якоби Денис Федорович

магистрант, Институт финансов, экономики и управления ФГБОУ ВО «Тольяттинский
государственный университет», РФ, г. Тольятти

UNIFICATION OF THE TARIFF POLICY SYSTEM AS A WAY TO IMPROVE TARIFF REGULATION (ON THE EXAMPLE OF KRASNOYARSK KRAI)

Jacobi Denis

*Master's student of the direction «Economics» of the Department of Master's (business programs)
of the Institute of Finance, Economics and Management, Togliatti State University, Russia, Togliatti*

Аннотация. Рассмотрены основные направления унификации системы тарифной политики как способа совершенствования тарифного регулирования на примере Красноярского края. Проанализированы позитивные экономические эффекты унификации системы тарифной политики.

Abstract. The main directions of unification of the tariff policy system as a way to improve tariff regulation are considered on the example of the Krasnoyarsk Krai. Analyzed the positive economic effects of the unification of the tariff policy system.

Ключевые слова: региональная политика; региональная экономика; тарифная политика; тарифное регулирование; унификация государственного регулирования.

Keywords: regional policy; regional economy; tariff policy; tariff regulation; unification of state regulation.

Унификация системы тарифной политики является одним из наиболее перспективных направлений совершенствования тарифного регулирования и важным элементом региональной тарифной политики.

При этом можно выделить целый ряд направлений по унификации тарифного регулирования в контексте совершенствования региональной тарифной политики:

- распространение применения коллегиального механизма принятия тарифных решений по аналогии с механизмом принятия тарифов на коммунальные услуги на все сферы тарифного регулирования, входящие в компетенцию региональных органов власти;
- создание единой системы представительства Федеральной антимонопольной службы на заседаниях коллегиальных органов региональных органов тарифного

- регулирования;
 - обеспечение единства экономической экспертизы и обоснования принимаемых цен (тарифов);
 - обеспечение единства методологии расчета экономически обоснованных тарифов.
- Здесь имеет смысл отметить два основополагающих метода тарифного регулирования: метод экономически обоснованных расходов (затрат) и метод индексации ранее установленных цен (тарифов).

Для примера попытки реализации такой тарифной политики можно проиллюстрировать опыт Красноярского края, складывающийся в последние годы.

Внутриорганизационная структура тарифного регулятора, определяющая порядок принятия управленческих решений тарифным регулятором по вопросам установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов), имеет специфику, отличающуюся от иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данный пример может быть наглядно проиллюстрирован на примере Красноярского края.

Так, решение об установлении тарифов в Министерстве тарифной политики Красноярского края принимается коллегиальным органом – правлением.

Изначально данная норма о коллегиальном органе определена в Типовом положении об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов [7, п. 6]. Вместе с тем она федеральным законодательством в обязательном порядке закреплена лишь в отношении коммунальных тарифных решений.

Обеспечение принятия всех тарифных решений коллегиальным органом тарифного регулятора. Несмотря на отсутствие регламентации порядка организации реализации полномочий по принятию тарифных решений в сферах, отличных от жилищно-коммунальных тарифов со стороны Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов [7], субъекты Российской Федерации вправе в рамках их полномочий, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 [5], реализовывать организационно-правовые механизмы взаимодействия с бизнесом.

Данный механизм был успешно реализован в Красноярском крае как наиболее управленчески и экономически эффективный. Вследствие чего решения по принятию тарифов в сферах транспорта, медицины и прочих начали приниматься уполномоченным органом (Министерством тарифной политики Красноярского края) по результатам заседания коллегиального органа (правления) Министерства тарифной политики Красноярского края.

Так, постановлением Правительства Красноярского края от 10.12.2019 № 689-п внесены изменения в Положение о Министерстве тарифной политики Красноярского края, которые убирают ограничение на сферы регулирования, в которых правление принимает решения [4, п. 1]. Соответственно, у регулируемых организаций появилась возможность обеспечения взаимодействия и представления их интересов на этапе принятия тарифных решений.

Следующим аспектом унификации тарифной политики является экономическая экспертиза материалов тарифных дел для расчета и установления тарифов, отражаемая в экспертных заключениях. При установлении регулируемых цен (тарифов) органы регулирования обязаны принимать меры, направленные на исключение из расчетов экономически необоснованных расходов и расходов, не относящихся к регулируемым видам деятельности, отражаемые в экспертных заключениях тарифных регуляторов по предложениям установления тарифов хозяйствующим субъектам, осуществляющим регулируемые виды деятельности.

Экспертные заключения должны содержать требуемый законодательством о тарифном регулировании экономический анализ обоснованности включения затрат в необходимую валовую выручку организаций, для которых устанавливаются тарифы.

Требования к наличию и содержанию экспертных заключений для тарифов на коммунальные услуги (компетенция федерального регулирования) установлены в соответствующих

нормативных правовых актах Российской Федерации.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что общие элементы, такие как экономический анализ представленных материалов и мотивированные выводы по результатам такого анализа, применимы ко всем сферам регулирования. От правильного, полного и подробного формирования описательной части экономического анализа, а также нормативно обоснованных мотивированных выводов во многом зависят эффективность установленных тарифов и соблюдение баланса интересов регулируемых организаций и потребителей.

При этом важным является вопрос систематизации и унификации многочисленных источников правового регулирования тарифообразования.

Попытки обеспечить единообразие тарифной политики неоднократно возникали на федеральном уровне. Предложения имели форму как обеспечения изменения отдельных нормативных актов в области тарифного регулирования, так и формирования единого закона для многих сфер тарифного регулирования.

Так, в мае 2019 года заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы Сергей Пузыревский представил позицию ведомства по развитию законодательства о государственном регулировании цен (тарифов). В рамках Петербургского международного юридического форума – 2019 на сессии «Тарифное регулирование в России» он отметил, что после передачи ФАС России полномочий в сфере тарифного регулирования, по результатам проведения анализа нормативной базы было установлено, что только на федеральном уровне тарифная политика регулируется более чем 150 нормативными правовыми актами [6]. Действительно, многообразие, сформированное длительным и разнонаправленным становлением тарифного регулирования в различных отраслях, предполагает применение различных методов, подходов и порядков регулирования. Это, в свою очередь, может негативно сказываться на экономике страны и региона.

Данное многообразие, в свою очередь, по мнению ФАС России, порождает целый ряд проблем, в числе которых тарифная дискриминация, необоснованное завышение тарифов, непрозрачность существующего регулирования [6]. Для их предотвращения представляется эффективным создание, помимо унификации законодательства, механизмов обеспечения контроля за принимаемыми тарифными решениями. Этот контроль может выступать в форме повышения сотрудничества региональных тарифных регуляторов с Федеральной антимонопольной службой, расширения коллегиальной формы принятия тарифных решений на сферы, где раньше такой порядок не принимался, а также в форме усиления общественного контроля.

Так, при непосредственном участии автора был расширен функциональный состав правления Министерства тарифной политики Красноярского края: представитель Федеральной антимонопольной службы с 2020 года вправе принимать участие в заседаниях правления по всем направлениям тарифного регулирования.

Экономические риски видит и экспертное сообщество. Так, как отмечает ведущий эксперт направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», преподаватель кафедры экономики города и муниципального управления национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Шакиров Т.А., тарифное законодательство в его современном виде выступает как основной барьер для привлечения частных инвестиций [8]. Данный вопрос выводит на повестку дня развития тарифного регулирования саму нормативную систему тарифной политики. Причем ее изменение необходимо производить единовременно, во всех или большинстве отраслей тарифного регулирования, так как это первичный вопрос общесистемного функционирования, и для его прозрачности необходимо в первую очередь единообразие, отражающее единые, понятные для регулируемых субъектов и потребителей подходы и методы регулирования.

С целью унификации тарифного регулирования, обеспечения единообразия правоприменительной практики в качестве одного из основных направлений совершенствования региональной тарифной политики предлагается формирование единообразия порядков и методик тарифного регулирования, а также формирование единых

организационных основ тарифной политики в регионе. Данное направление позволит снизить риски коррупционных факторов, обеспечить соблюдение механизмов антимонопольного комплаенса.

Экспертные заключения должны содержать требуемый законодательством о тарифном регулировании экономический анализ обоснованности включения затрат в необходимую валовую выручку организаций, для которых устанавливаются тарифы, в том числе все необходимые обоснования, предусмотренные законодательством, позволяющие оценить экономическую обоснованность устанавливаемых тарифов:

- приведение в полном объеме расчета и анализа экономической обоснованности расходов по статьям затрат;
- наличие сравнительного анализа динамики расходов и величины необходимой прибыли по отношению к предыдущему периоду регулирования;
- в экспертных заключениях о корректировке долгосрочных тарифов –наличие сравнения подлежащих корректировке расходов, учтенных органом регулирования при установлении тарифов, с фактическими значениями;
- должен быть приведен расчет корректировки.

Также при осуществлении тарифного регулирования орган должен обращать внимание на соблюдение организациями обязанности по ведению раздельного учета расходов и доходов по видам деятельности для избежания их двойного учета по нескольким видам деятельности или статьям затрат или по нецелевым направлениям расходов.

При этом следует отметить, что ведение раздельного учета должно быть закреплено в учетной политике и иных внутренних документах регулируемой организации в соответствии с действующим законодательством.

Ведение раздельного учета осуществляется на основании данных бухгалтерского и статистического учетов, которые орган регулирования должен использовать при определении фактических значений расходов, учитываемых при установлении тарифов.

Ведение раздельного учета регулирующими организациями позволяет проводить надлежащую оценку расходов регулируемых организаций на направление деятельности, регулируемое устанавливаемой уполномоченным органом тарифов (ценой, платой), таким образом проводя надлежащую оценку экономической обоснованности данных расходов (затрат) при тарифной экспертизе.

При принятии решения об экономической обоснованности при проведении тарифной экспертизы органу тарифного регулирования необходимо учитывать следующие подходы к учету статей затрат.

Все затраты, включаемые при утверждении тарифа на регулируемые виды товаров (услуг), требуют обязательного документального подтверждения со стороны регулируемой организации.

Таким образом, правильный учет расходов регулируемых организаций при принятии во внимание вышеобозначенных особенностей конкретных статей является важным направлением тарифного регулирования и определяет содержание тарифной экспертизы по многим направлениям, включая тарифы (цены, плату) на коммунальные услуги.

Вместе с этим ряд экспертов (Ивчик Т.А., Цирунян И.Г., Чернышов Л.Н.) отмечают проблему отсутствия единства ценообразования [3, с. 43–49]. Унификация экспертизы экономической обоснованности подлежащих государственному регулированию тарифов является важной составляющей тарифной политики, призванной обеспечить объективный, всесторонний анализ в ходе тарифного регулирования.

Далее, как отмечают другие члены экспертного сообщества (Сиваев С.Б., Прокофьев В.Ю., Гладков Д.Н.), одна из главных причин отсутствия инвестиций в коммунальном секторе – непрозрачная и политизированная тарифная политика государства, что делает

инвестиционные риски неприемлемо высокими [1]. Вместе с тем данная проблема может объясняться отсутствием единого закона о тарифном регулировании на федеральном уровне, из-за чего различие в тарифах в различных субъектах Российской Федерации, как отмечал бывший глава Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев, может достигать на одни и те же виды услуг 54 раз [2].

Таким образом, единство и прозрачность в регулировании представляются одним из основных вопросов для экономического развития в соответствующих сферах.

С учетом изложенного совершенствование тарифного законодательства, восполнение пробелов в механизмах тарифного регулирования и развитие институтов взаимодействия с гражданским обществом позволят обеспечить системное развитие сферы тарифной политики в Российской Федерации и регионах.

Как отмечалось выше, тарифное регулирование в Российской Федерации имеет распределенную структуру направлений компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

При этом, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 [5], значительное количество направлений тарифного регулирования находятся в обязательном либо факультативном ведении региональных органов власти.

В этой связи представляется важным для экономики регионов и страны в целом обеспечение наиболее единообразных механизмов взаимодействия государства, юридических лиц и общественных институтов для наибольшей системной доступности и прозрачности экономических процессов тарифообразования, отвечающих интересам государства, регулируемых организаций и потребителей.

Несмотря на отсутствие по многим направлениям тарифного регулирования федеральных методик и рекомендаций, у субъектов Российской Федерации есть все нормативные и организационные ресурсы для разработки и внедрения перспективных стандартов развития сферы тарифного регулирования.

Вышеобозначенные меры помогут обеспечить прозрачность, системный контроль в сфере тарифного регулирования, будут способствовать привлечению частных инвестиций и модернизации условий предоставления услуг, что в конечном итоге будет способствовать развитию экономики региона.

Следует отметить, что вопросы унификации тарифного регулирования, рассмотренные в настоящей статье, будут иметь наибольший позитивный эффект для экономических отношений в случае их системного характера, так как многие из обозначенных направлений взаимосвязаны и именно в их комплексной реализации представляется эффективной региональная тарифная политика государства.

Обеспечение единообразия тарифного регулирования имеет цель реализации политики прозрачности и системного порядка в тарифной политике как разновидности экономической политики государства.

Список литературы:

1. Анализ практики привлечения частных операторов в коммунальный сектор / Д.Н. Гладков, В.Ю. Прокофьев, С.Б. Сиваев, Т.А. Шакиров // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2012. – № 1.
2. Артемьев И.А. Потребители переплачивают за большинство услуг ЖКХ более чем в два раза // Ведомости. – 2019. 11 марта / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2019/03/11/796064-fas>.

3. Ивчик Т.А., Цирунян И.Г., Чернышов Л.Н. Ценообразование и тарифное регулирование в жилищно-коммунальном хозяйстве // Экономика строительства. – 2014. – № 6 (24). – С. 43–49.
4. Постановление Правительства Красноярского края от 10.12.2019 № 689-п «О внесении изменения в Постановление Правительства Красноярского края от 03.07.2018 № 380-п «Об утверждении Положения о Министерстве тарифной политики Красноярского края» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 (ред. от 27.12.2019) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Пузыревский С.А. Экономике страны не хватает базового закона, который бы определял общие принципы тарифного регулирования // Официальный сайт ФАС России / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/27605>.
7. Типовое положение об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21.02.2011 № 97 (ред. от 23.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Шакиров Т.А. Тарифное законодательство как основной барьер для привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 7 (142).