

Цифровизация тарифного
регулирования: на примере
сферы водоснабжения
и водоотведения



Обзор новостей

Антимонопольный комплаенс

Утверждены методические рекомендации по внедрению антимонопольного комплаенса в органах власти. Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы предусмотрено до 1 марта 2019 г. внедрение федеральными и региональными органами исполнительной власти в свою деятельность системы антимонопольного комплаенса. Для реализации данной задачи распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р утверждены методические рекомендации по внедрению данной системы в федеральных органах власти. Региональным органам власти также предлагается руководствоваться данными методическими указаниями. В соответствии с утвержденной методикой федеральный орган должен выделить подразделение, ответственное за функционирование антимонопольного комплаенса, и коллегиальный орган, осуществляющий оценку эффективности функционирования системы. В целях выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченное подразделение проводит анализ изданных нормативных проектов ведомства (на ежегодной основе) и их проектов на предмет соответствия антимонопольному законодательству. При этом в рамках анализа должен быть осуществлен сбор замечаний и предложений организаций и граждан в отношении анализируемых документов. Также предусмотрена обязанность федеральных ведомств представлять на ежегодной основе в ФАС России доклад о функционировании системы антимонопольного комплаенса.

Законодательство в сфере закупок

Расширение доступа субъектов МСП к закупкам на оказание услуг по транспортировке ТКО. Внесены изменения в Правила проведения торгов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортировке твердых коммунальных отходов (ТКО). В соответствии с данными изменениями региональный оператор при проведении торгов на заключение договора о предоставлении услуг по транспортировке ТКО обязан 15% необходимого объема услуг разыграть на аукционах, в которых могут принять участие только субъекты МСП. Данные меры реализованы в соответствии с «дорожной картой» по развитию конкуренции, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 № 1697-р.

Россия в международном контексте

Россия поднялась на 31-е место в рейтинге Doing Business. В 2017 году страна занимала 35-е место. В соответствии с майскими указами президента Российской Федерации от 2012 года Россия к 2018 году должна была достичь 20-й позиции рейтинга, однако несмотря на недостижение поставленной цели стоит отметить значительный прогресс. Так, в 2011 году Россия находилась только на 124-м месте. В качестве основного достижения России в последнем рейтинге стоит отметить рост в ранее традиционно «слабой» сфере: «Разрешение на строительство», с 115-й на 48-ю позицию. Улучшение объясняется созданием риск-ориентированного подхода при проведении проверок, сокращении сроков выдачи разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию, упрощении процедур инженерных изысканий, а также введением исчерпывающего перечня документов и процедур для выдачи разрешений на строительство. Наилучшие позиции Россия занимает по индикаторам простоты регистрации имущества (12-е место), подключения к электросетям (12-е место) и решения коммерческих споров (18-е место). Наибольшие трудности для ведения бизнеса возникают в международной торговле (99-е место): после роста на 40 позиций в 2017 году, в 2018 году Россия поднялась только на одну позицию по данному показателю.

Законодательство о торговле

С 9 декабря 2018 г. введен запрет на возврат скоропортящихся продуктов поставщикам. Федеральным законом от 28.11.2018 № 446-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предусмотрен запрет на заключение торговыми сетями договора, который содержит условие о возврате поставщику продовольственных продуктов сроком годности до 30 дней включительно. В частности, в данную группу товаров попадают: свежие мясо и рыба, молочная продукция, хлебобулочные изделия. Закон направлен на снижение рисков производителей. Основанием для разработки данного законопроекта, в соответствии с пояснительной запиской, является то, что в последние годы наблюдалась тенденция к росту возвратов отечественным производителям качественных товаров, не проданных по истечении определенного срока.

Цифровизация тарифного регулирования

Цифровизация в сфере тарифного регулирования в перспективе позволит достичь значительного снижения издержек взаимодействия бизнеса и государства. Как на федеральном, так и на региональном уровнях уже реализован ряд проектов по автоматизации процесса тарифного регулирования и перевода взаимодействия органов власти и регулируемых организаций в цифровое пространство. Однако существует значительный потенциал в части налаживания межведомственного информационного взаимодействия в рамках процесса по установлению тарифов и полного перехода на электронный документооборот.

По данным Государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (далее — ГИС ЖКХ), в России представлено более 12 тыс. ресурсоснабжающих организаций в сфере ЖКХ¹. При этом только в сфере водоснабжения и водоотведения, по данным Информационно-технического центра ФАС России, действует порядка 7 тыс. организаций. Ежегодно в рамках предложения об установлении тарифа регулируемые организации представляют большой объем информации в регулирующие органы, включающий расчет тарифа на основе прогноза расходов организации и обосновывающие материалы, подтверждающие заявленный уровень расходов. При этом зачастую материалы представляются полностью или частично в бумажном виде².

Снижению издержек взаимодействия между регулятором и регулируемыми организациями может способствовать автоматизация процесса формирования, передачи и обработки информации, используемой в рамках тарифного регулирования, что согласуется также с целью национальной программы «Цифровая экономика» по созданию экосистемы, в которой обеспечено эффективное взаимодействие бизнеса и государства³.

¹ ГИС ЖКХ: <https://dom.gosuslugi.ru/>

² Законодательство предусматривает возможность подачи предложения об установлении тарифа в электронном и бумажном виде. Так, в сфере водоснабжения и водоотведения это регулируется пунктом 19 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406; в сфере теплоснабжения — пунктом 18 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075; в сфере ТКО — пунктом 12 Правил регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Цифровизация будет способствовать достижению и иных целей, поставленных в сфере тарифного регулирования, в частности по обеспечению прозрачности и долгосрочного характера регулирования, поставленными Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы⁴.

При этом цифровизация не должна подменяться переходом на электронный документооборот, под которым подразумевается работа с документами в электронном виде, которые могут быть не оцифрованы и представлять собой сканы бумажных документов. Цифровизация предполагает перевод информации, в том числе содержащейся в документах, в цифровой вид для последующей обработки и анализа данных. При этом стоит отметить, что в отношении отдельных элементов тарифного процесса переход к полной цифровизации на текущем этапе затруднен, к примеру в части договоров с потребителями и поставщиками.

В настоящее время часть процессов по взаимодействию регулятора и компаний уже переведена в цифровое пространство, посредством введения электронного документооборота и частичной автоматизации процессов сбора и обработки информации. Так, функционирует государственная информационная система «Единая Информационно-Аналитическая Система» (далее — ЕИАС), посредством которой ФАС России собирает в электронной форме информацию от региональных энергетических комиссий и регулируемых организаций в целях осуществления мониторинга ситуации в сфере ЖКХ и иных сферах регулируемой деятельности. В отдельных регионах внедрены региональные информационные системы. В то же время в рамках проведенного в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации 18 сентября 2018 г. круглого стола на тему «Цифровизация в сфере тарифного регулирования» экспертами отмечался высокий потенциал цифровизации⁵, которая должна выражаться в отказе от бумажного документооборота и переводе информации в цифровой вид, а также налаживании межведомственного информационного взаимодействия с целью снижения объема информации, запрашиваемой у регулируемых организаций.

Законодательство в сфере тарифного регулирования

В настоящее время в России ценовое регулирование осуществляется в соответствии с отдельными нормативными актами в различных сферах деятельности: Федеральный

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

⁵ Первый шаг к цифровизации в сфере тарифного регулирования — создание порядка в информационных потоках: <http://ac.gov.ru/events/017900.html>

закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», а также подзаконные акты, принятые в их развитие.

Регулирование тарифов осуществляется на федеральном и региональном уровнях в зависимости от сферы деятельности. ФАС России осуществляет установление цен на услуги по транспортировке нефти, газа, железнодорожные перевозки дальнего следования, передаче электроэнергии и др. Региональные органы исполнительной власти устанавливают тарифы на услуги ЖКХ, в том числе водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, услуги пригородного железнодорожного транспорта. При этом на федеральном уровне устанавливаются предельные значения индексов изменения тарифов в целом на услуги ЖКХ в среднем по региону⁶, тем самым ограничивая рост стоимости услуг ЖКХ для населения.

В рамках процедуры по установлению тарифов в сфере ЖКХ регулятор проводит анализ деятельности регулируемой организации, в частности оценивает экономическую обоснованность затрат, возмещение которых планируется за счет тарифа. Анализ осуществляется на основе материалов, представляемых регулируемой организацией при подаче предложения об установлении тарифа. Так, в сфере водоснабжения и водоотведения предложение помимо заявления и расчета тарифа на основе прогноза расходов и объема оказываемых услуг должно включать⁷:

- копии правоустанавливающих документов, подтверждающих право собственности в отношении объектов недвижимости, используемых для осуществления регулируемой деятельности;
- копии решений об утверждении учетной политики с приложениями;
- бухгалтерскую и статистическую отчетность предприятия;
- производственную и инвестиционную программу;
- документы, подтверждающие проведение заявителем закупки товаров (работ, услуг);
- перечень договоров о реализации товаров (работ, услуг), являющихся результатом осуществления регулируемой деятельности;
- расчет дополнительно полученных доходов, недополученных доходов и/или понесенных расходов, не учтенных в предыдущем периоде регулирования;

⁶ На 2018 год индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по региону утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.10.2017 № 2353-р

⁷ Пункт 17 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

- материалы, обосновывающие возникновение экономии средств и отсутствие нарушений требований инвестиционной или производственной программ при возникновении экономии средств;
- копии договоров о поставке сырья, материалов, топлива и других ресурсов, аренде, выполнении работ, оказании услуг.

Также регулятор имеет право осуществлять запросы информации, необходимой для уточнения тарифного предложения. Перечень такой информации нормативными документами не ограничен⁸. Непредставление регулируемой организацией сведений влечет за собой наложение штрафа в размере до 100 тыс. руб., согласно статье 19.7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Помимо информации, представляемой в рамках процесса установления тарифов, для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, существует обязанность представлять в регулирующие органы федерального и регионального уровня следующую информацию:

- материалы и сведения, представляемые регулируемой организацией в рамках согласования программы энергосбережения, и отчеты о ходе реализации программы энергосбережения⁹;
- информацию, подлежащую раскрытию в соответствии со стандартами раскрытия информации. В частности, в сфере водоснабжения и водоотведения организация обязана представлять информацию о тарифах, основных финансово-экономических показателях, инвестиционных программах, ходе их реализации и т. д.¹⁰;
- сведения, собираемые по запросу ФАС России в рамках мониторинга ситуации в сфере ЖКХ. Данная информация в настоящее время собирается в электронном виде с использованием ЕИАС.

Регулируемая организация в сфере ЖКХ обязана размещать в ГИС ЖКХ информацию:

- о ресурсоснабжающей организации;
- о договорах с абонентами и качестве их исполнения;

⁸ К примеру, в соответствии с абзацем 2 пункта 20 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406, в случае если в ходе анализа предложений об установлении тарифов возникнет необходимость уточнения предложения, орган регулирования тарифов запрашивает дополнительные сведения, в том числе подтверждающие фактически понесенные регулируемой организацией расходы в предыдущем периоде регулирования.

⁹ Правила установления требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2010 № 340.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.01.2013 № 6 «О стандартах раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения».

- о приборах учета;
- о предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества;
- о состоянии расчетов с абонентами;
- о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;
- о работе с обращениями граждан.

Организации в сфере электро- и теплоэнергетики осуществляют представление широкого перечня информации в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса (далее — ГИС ТЭК), в частности сведений о доходах и расходах, техническом состоянии оборудования, нарушениях в работе, объемах отпуска энергии.

Таким образом, в сфере ЖКХ регулируемые организации на постоянной основе осуществляют взаимодействие со следующими государственными информационными системами:

- Федеральная государственная информационная система «Единая Информационно-Аналитическая Система» (ЕИАС);
- Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ);
- Государственная информационная система топливно-энергетического комплекса (ГИС ТЭК).

Также в отдельных субъектах Российской Федерации внедрены региональные информационные системы, при этом часть из них представляет собой региональный сегмент ЕИАС.

Цифровизация тарифного регулирования: текущая ситуация

ЕИАС

Система введена в промышленную эксплуатацию в декабре 2006 г. в соответствии с приказом ФСТ России от 15.12.2006 № 250а. После ликвидации ФСТ России система была передана в ведение ФАС России¹¹. Поддержкой ЕИАС занимается ФБУ «Информационно-технический центр ФАС России».

ЕИАС обеспечивает информационное взаимодействие ФАС России с региональными органами исполнительной власти в сфере тарифного регулирования, а также

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования».

регулируемыми организациями. По данным официального сайта ЕИАС, по состоянию на конец октября 2018 г. к системе было подключено 92% всех регулируемых организаций¹² из 18 тыс.¹³

Подключение к системе¹⁴ позволяет регулируемым организациям и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов сдавать отчетность, которая собирается ФАС России в рамках мониторинга ситуации в сфере ЖКХ. Для этих целей предусмотрен программный модуль «ЕИАС Мониторинг», с помощью которого возможно осуществлять коммуникацию с ФАС России, в том числе получать запросы на представление информации, осуществлять отправку отчетов, а также получать актуальную информацию о статусе направленной отчетности и сообщений. Отчеты предоставляются в шаблонах, разработанных ФАС России в формате Excel.

На основе информации, агрегируемой в рамках ЕИАС, ФАС России реализует ряд задач в сфере государственного регулирования тарифов¹⁵:

- формируется автоматизированная база данных коммунальной инфраструктуры Российской Федерации;
- проводится мониторинг информации об утвержденных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации тарифах;
- проводится мониторинг информации о реализации инвестиционных программ регулируемых организаций;
- проводится анализ информации о фактических расходах и объемах потребления услуг регулируемых организаций;
- осуществляется контроль за соблюдением утвержденного индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации и допустимых отклонений по муниципальным образованиям;
- формируется прогноз роста тарифов для населения;
- формируется сводный прогнозный баланс рынка электроэнергии;
- проводятся иные мониторинги в сфере государственного регулирования тарифов.

¹² Статистика подключений к ЕИАС: <http://portal.eias.ru/portal3/EiasConnect/IndexFst>

¹³ В данное число входят регулируемые организации как в сфере ЖКХ, так и в иных регулируемых сферах деятельности, к примеру в сфере оказания услуг почтовой связи.

¹⁴ Для подключения к системе регулируемым организациям необходимо получить квалифицированную электронную подпись в аккредитованном удостоверяющем центре, пройти процедуру регистрации на портале ЕИАС и установить программное обеспечение на рабочее место (модуль «ЕИАС Мониторинг», сертификат ЭЦП).

¹⁵ Помимо использования ЕИАС в сфере тарифного регулирования, с 2018 года система используется ФАС России для сбора внутриведомственной отчетности от территориальных органов.

В рамках реализации данных задач ФАС России направляет запросы о представлении информации в региональные исполнительные органы власти в области установления тарифов. По ряду запросов предполагается представление информации отдельно по каждой регулируемой организации, в частности данных о прогнозируемом и фактическом объеме услуг и расходах организации, а также инвестиционных программах. Для исполнения запросов регуляторы субъектов Российской Федерации запрашивают данные непосредственно у регулируемых организаций.

Также с 5 октября 2018 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 № 390, раскрытие информации в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и обращения с ТКО регулируемыми организациями и органами власти в области регулирования должно осуществляться посредством использования ЕИАС. Ранее раскрытие информации регулируемыми организациями и органами исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов субъектов Российской Федерации осуществлялось на сайтах региональных регуляторов. Согласно новому порядку, раскрытие предполагается осуществлять посредством направления отчетов в ЕИАС напрямую или посредством интегрированных с ЕИАС региональных информационных систем.

Информация, в соответствии с новым порядком, публикуется на следующих ресурсах:

- интернет-портал ЕИАС;
- интернет-порталы региональных регуляторов (с встроенными «витринами» ЕИАС).

Следует отметить, что отдельные субъекты Российской Федерации инициировали создание за счет собственных средств региональных информационных систем. Часть из них являются самостоятельными информационными системами, к примеру ЕИАС ЖКХ Московской области, в то время как другие представляют региональный сегмент системы ЕИАС, который используется для перевода взаимодействия регулятора и регулируемых организаций в цифровое пространство по аналогии с федеральной системой ЕИАС. При этом региональный сегмент ЕИАС представлен не в каждом субъекте России из-за недостатка финансирования. По оценке Минэкономразвития России, в среднем на поддержание системы региональному бюджету будет необходимо тратить около 5 млн руб. в год в зависимости от комплектации¹⁶.

В качестве примера рассмотрим опыт развития регионального сегмента ЕИАС Самарской области.

¹⁶ Краткий обзор заключений об оценке регулирующего воздействия за август 2018 г.: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4524af80-b06f-4f70-8949-e75b6c22bdad/orv08.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4524af80-b06f-4f70-8949-e75b6c22bdad>

Региональный сегмент ЕИАС Самарской области

В регионе реализована возможность электронного взаимодействия между регулятором Самарской области и регулируемой организацией посредством регионального сегмента ЕИАС. В частности, посредством данной системы регулируемая организация может подать заявление об установлении тарифов и представить обосновывающие материалы. В соответствии с порядком представления документов в электронном виде, опубликованном на интернет-портале регулирования тарифов Самарской области¹⁷, документы загружаются в региональный сегмент ЕИАС посредством использования программного модуля «ЕИАС Мониторинг».

При загрузке документов в систему программный модуль отображает ссылку на каждый документ. Ссылки должны быть сведены в один реестр, который представляется в Минэнерго и ЖКХ Самарской области на электронном носителе.

Стоит отметить, что у регулируемых организаций остается возможность представления материалов в бумажном виде (документарной форме), однако регулятором рекомендуется использовать электронную форму представления материалов¹⁸.

Представление расчета тарифа и раскрытие информации регулируемой организацией осуществляется в шаблонах в формате Excel, представленных на официальном портале региональной ЕИАС.

ГИС ЖКХ

ГИС ЖКХ — единая федеральная централизованная информационная система, которая содержит информацию о ЖКХ России. Поставщиками информации в систему являются как управляющие компании, так и органы исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов и регулируемые ресурсоснабжающие организации. Порядок взаимодействия с ГИС ЖКХ регулируется федеральным законом Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

На портале осуществляется раскрытие информации о ЖКХ России, в том числе информации о ресурсоснабжающих организациях: установленные тарифы, параметры производственной и инвестиционной программы, данные об объектах, используемых для предоставления коммунальных услуг, и т. д. Таким образом, информация в значительной степени пересекается с информацией, представляемой в ЕИАС. В то же

¹⁷ Интернет-портал регулирования тарифов Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области: <http://tarif.samregion.ru/>

¹⁸ Письмо Минэнерго и ЖКХ Самарской области от 22.03.2018 № 15/2303, информирующее о начале тарифной кампании 2019 года в сфере водоснабжения и водоотведения.

время интеграция с ЕИАС отсутствует, вследствие чего поставщикам информации, в том числе регуляторам и регулируемым организациям, приходится вносить данные в систему самостоятельно. При этом в рамках круглого стола в Аналитическом центре отмечалась сложность автоматизации процесса размещения информации в системе¹⁹ по причине частых технических изменений в порядке интеграции с ГИС ЖКХ.

ГИС ТЭК

ГИС ТЭК — федеральная государственная информационная система, содержащая информацию о состоянии и прогнозе развития топливно-энергетического комплекса. Поставщиками информации в систему являются: органы государственной власти и местного самоуправления, организации в сфере ТЭК. Порядок взаимодействия с системой регулируется федеральным законом Российской Федерации от 03.12.2011 № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса».

По ряду поставляемой информации в ГИС ТЭК наблюдается пересечение с данными, направляемыми регулируемым организациям органам, осуществляющим регулирование в области тарифов, в частности данные об объемах отпуска тепловой энергии по группам потребителей, сведения о доходах и расходах организаций.

Перспектива цифровизации и развития электронного документооборота в сфере тарифного регулирования

Можно выделить следующие типы проблем, с которыми сталкиваются регулируемые организации в рамках информационного взаимодействия с регулятором и которые необходимо решить для снижения издержек этого взаимодействия:

- **Дублирование отчетности организации.** Часть информации, направляемой регулируемым организациями в различные органы власти в соответствии с действующим законодательством, дублирует друг друга. В то же время форматы представления информации различаются. Это приводит к необходимости формирования различных отчетов на основе одних и тех же данных, что создает дополнительные издержки для организаций²⁰.
- **Избыточный объем информации, запрашиваемый в рамках процесса установления тарифов.** Так, при установлении тарифов во второй и последующие года долгосрочного периода регулирования отсутствует фактическая необходимость в предоставлении регулятору ряда

¹⁹ Там же.

²⁰ Первый шаг к цифровизации в сфере тарифного регулирования — создание порядка в информационных потоках: <http://ac.gov.ru/events/017900.html>

правоустанавливающих и внутренних документов организации, которые были представлены в рамках установления тарифов на первый год. В то же время в соответствии с действующими правилами полный перечень материалов представляется ежегодно.

- **Отсутствие закрытого перечня необходимых документов для установления тарифов.** Это приводит к дополнительным запросам информации со стороны регуляторов в рамках тарифного дела для уточнения предложений организаций по установлению тарифов. Регулятор может также запрашивать информацию, ранее представленную в регулируемый орган, однако в не подходящем для регулятора формате;
- **Неоднозначность положений методики установления тарифов на регулируемые виды деятельности.** Так, в методических указаниях по расчету тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных приказом ФСТ России от 27.12.2013 № 1746-э, существует большое число ошибок и неясностей, а также нечеткое определение порядка расчета отдельных показателей²¹. Это препятствует цифровизации тарифного регулирования на региональном уровне, так как его приходится основывать на интерпретации норм федерального законодательства, что может быть оспорено регулируемыми организациями или контрольными органами. Отсутствие единого подхода к регулированию тарифов в различных регионах негативно сказывается на регулируемых организациях, осуществляющих работу сразу в нескольких регионах. В частности, возникают сложности в автоматизации процесса подготовки отчетности организациями, когда разным регуляторам необходимо предоставлять данные в различных шаблонах и, соответственно, формировать разные отчеты.

Инициатива цифровизации в сфере тарифного регулирования находит отражение и в нормативной плоскости. В рамках разработанного ФАС России законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»²² выдвинуто предложение предусмотреть подачу тарифной заявки в регулирующий орган посредством ЕИАС. Предоставление заявки в бумажном виде будет в таком случае допускаться только при наличии обоснования невозможности ее предоставления через ЕИАС.

Как было отмечено ранее, в ряде регионов уже реализован подход, при котором заявки направляются регулируемыми организациями региональному органу в сфере установления тарифов в электронном виде посредством регионального сегмента ЕИАС.

²¹ Методику расчета тарифа в сфере холодного водоснабжения и водоотведения нужно корректировать: <http://ac.gov.ru/events/019872.html>

²² Адрес на федеральном портале проектов НПА: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79443>. Законопроект был внесен в Правительство Российской Федерации. Рабочей группе при Минэкономразвития России было поручено его доработать. В настоящее время работа над законопроектом продолжается.

Информационное взаимодействие в сфере тарифного регулирования

Достичь снижения нагрузки на регулируемые организации в части подготовки и предоставления данных для регуляторов возможно путем создания каналов оперативного информационного взаимодействия между органами исполнительной власти в области установления тарифов и рядом государственных институтов, обладающих необходимой информацией.

В настоящее время часть информации, которая направляется регулятору в рамках процедуры установления тарифа, также представляется регулируемой организацией в следующие государственные институты:

- Росстат — статистическая отчетность организации;
- ФНС России — бухгалтерская отчетность организаций, данные о начисленных и уплаченных налогах в рамках регулируемой деятельности;
- Росреестр — правоустанавливающие документы, подтверждающие право собственности в отношении объектов недвижимости, используемых для осуществления регулируемой деятельности;
- Единая информационная система в сфере закупок (далее — ЕИС)²³ — документы, подтверждающие проведение организацией закупки товаров (работ, услуг) в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В то же время использование данных из указанных источников в рамках тарифного процесса связано с рядом ограничений. Во-первых, существует проблема сопоставимости данных, получаемых регулятором от организации, с данными, представленными в ЕИС, Росстат, Росреестр и ФНС России. Без соотнесения данных, полученных в рамках межведомственного взаимодействия, с конкретными статьями расходов регулируемых организаций проведение анализа обоснованности издержек может быть невозможно. В частности, использование данных из ЕИС о заключенных регулируемой организацией договорах в качестве обоснования издержек на поставку сырья трудновыполнимо без структурированной информации о том, в рамках какого договора осуществлялись поставки того или иного вида ресурсов. Данное ограничение может быть преодолено представлением организацией реестра документов (договоров, актов приемки, платежных документов и др.), который позволит соотнести расходы и обосновывающий документ, загруженный в ЕИС.

Во-вторых, низкое качество данных в ЕИС. В системе наблюдается большое количество случаев неисполнения законодательства о раскрытии информации о

²³ Регулируемые организации в сфере ЖКХ размещают информацию о закупках в ЕИС в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

закупках, а также наличие технических ошибок и ошибок оператора при их вводе и обработке. Также в соответствии с законодательством регулируемые организации не обязаны публиковать в ЕИС данные о закупках малого объема (до 500 тыс. руб.).

Развитие межведомственного взаимодействия в сфере тарифного регулирования на основе ЕИАС

Способом снижения нагрузки по подготовке информационных материалов для установления тарифов является расширение текущего функционала ЕИАС и ее интеграция с прочими государственными системами, содержащими информацию, используемую в рамках процессов по установлению тарифа и контроля за деятельностью регулируемых организаций, в том числе и информационными системами субъектов Российской Федерации, которые не являются сегментом ЕИАС.

Отдельно по данному вопросу стоит отметить, что в 2018 году принято решение о реализации проекта национальной системы управления данными (НСУД) в Российской Федерации²⁴, в рамках исполнения которого осуществляется создание цифровой платформы, формирующей единое информационное пространство для органов государственного управления и бизнес-сообщества. Система станет интерфейсом доступа к многочисленным данным, которые собираются и обрабатываются государственными органами в процессе их деятельности²⁵.

Риски цифровизации и развития электронного документооборота в сфере тарифного регулирования

Цифровизация тарифного регулирования способствует снижению издержек регуляторов и регулируемых организаций и повышению прозрачности процесса установления тарифа. В то же время стоит выделить ряд рисков, с которыми сталкиваются организации и региональные регуляторы в рамках цифровизации отдельных элементов тарифного регулирования и развития электронного документооборота:

- рост издержек организаций при переходе на электронный документооборот;
- особенности крупнейших организаций в части учета издержек;
- частые изменения в законодательстве о тарифном регулировании создают сложности автоматизации процесса установления тарифов, так как требуется постоянное обновление разработанных решений.

²⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской Федерации 29.09.2018).

²⁵ Национальную систему управления данными необходимо сфокусировать на пользе для бизнеса и граждан: <http://ac.gov.ru/events/019740.html>

Рост издержек организаций при переходе на электронный документооборот

Перевод взаимодействия в цифровое пространство может быть связан с ростом издержек организаций на конвертирование бумажной документации в электронную форму. В частности, это может выражаться в необходимости сканирования всей документации на предприятии. Данный риск может быть существенным для крупных организаций, ведущих преимущественно бумажный документооборот.

Величина риска непосредственно связана с уровнем развития цифровой экономики в России, в частности распространенностью электронного документооборота в сфере бизнеса. В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» электронный документ, подписанный квалифицированной ЭЦП, признается равнозначным бумажному документу, подписанному собственноручно. В то же время, по заявлениям представителей регулируемых организаций, бумажный документооборот занимает значительную часть²⁶ в общем документообороте.

В частности, существенный объем материалов, представляемых регулирующими организациями в сфере водоснабжения и водоотведения в рамках процесса по установлению тарифов, состоит из договоров с поставщиками и потребителями. В сфере закупок ресурсоснабжающих организаций в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ внедряется система электронного документооборота. Таким образом, договоры с поставщиками постепенно переходят в цифровую сферу, и исключается необходимость их конвертации для направления регулятору в электронном виде.

В то же время отсутствуют нормы, направленные на стимулирование заключения договоров с потребителями услуг холодного водоснабжения и водоотведения в электронной форме. При этом действующий порядок скорее предполагает заключение документа в бумажной форме. Так, пункт 11 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644, указывает на необходимость направления абоненту для подписания двух экземпляров проекта договора. Абонент в течение 30 дней должен подписать проекты договоров и направить ресурсоснабжающей организации.

Особенности крупнейших организаций в части учета издержек

В настоящее время детализация данных, представляемых регулируемой организацией в рамках тарифного процесса, отличается в зависимости от требований регулятора и

²⁶ Первый шаг к цифровизации в сфере тарифного регулирования — создание порядка в информационных потоках: <http://ac.gov.ru/events/017900.html>

размера организации. Например, одной из крупнейших регулируемых организаций, АО «Мосводоканал», принадлежит более 200 тыс. объектов основных средств, что приводит к высокой трудоемкости представления расходов в разрезе данных объектов. В регулируемый орган данные представляются в соответствии с принятым на предприятии порядком ведения раздельного учета расходов и доходов, который не позволяет представить информацию в разрезе всех 200 тыс. объектов, однако при этом отвечает текущим требованиям законодательства. В то же время данная ситуация не вызывает претензий со стороны регулятора в силу того, что информация, представляемая АО «Мосводоканал», характеризуется высоким качеством, а анализ всего объема детализированной информации практически нереализуем²⁷.

В отношении регулируемых организаций малого и среднего размера регулятор имеет возможность осуществлять более детальный анализ информации, в том числе в разрезе всех объектов инфраструктуры.

Таким образом, в случае принятия единого формата представления данных в рамках тарифного процесса, если он не будет учитывать особенности крупнейших организаций в части учета издержек в рамках регулируемой деятельности, существует вероятность значительного роста затрат, который будет обусловлен необходимостью внесения крупнейшими регулируемыми организациями изменений в их систему ведения учета издержек.

Частые изменения в законодательстве о тарифном регулировании

В законодательстве о тарифном регулировании региональные регуляторы и регулируемые организации отмечают большое количество изменений, что негативно отражается на возможности автоматизации процесса тарифного регулирования на региональном уровне²⁸. При этом, чем больше процесс автоматизирован, тем более затратным выходит его корректировка. Это приводит к тому, что затраты на поддержание региональных решений в сфере автоматизации растут опережающими темпами, и автоматизация становится экономически нецелесообразной. Так, в рамках проведенного в Аналитическом центре экспертного совещания²⁹ была отмечена необходимость постоянной доработки шаблонов для представления регулируемыми организациями в цифровом виде расчетов в составе тарифного предложения. Для

²⁷ 26 же.

²⁸ В частности, в 2016–2018 годах было утверждено 9 нормативно-правовых актов, вносящих изменения в Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, и 13 актов — в Основы ценообразования в сфере теплоснабжения.

²⁹ Первый шаг к цифровизации в сфере тарифного регулирования — создание порядка в информационных потоках: <http://ac.gov.ru/events/017900.html>.

решения данной проблемы регуляторы формируют шаблоны в формате Excel, так как их изменение не требует значительных финансовых и временных затрат.

Аналогичная ситуация наблюдается для регулируемых организаций, которые автоматизируют процесс подготовки материалов для их направления в регулирующие органы. При этом организациям приходится вносить изменения в данные процессы не только вследствие изменений в федеральном законодательстве, но и в результате изменений трактовки федерального законодательства региональными органами власти в области установления цен.

Краткие выводы

- ✓ Задача цифровизации тарифного регулирования согласуется с целями ряда стратегических документов, таких как национальная программа «Цифровая экономика» и национальный план развития конкуренции на 2018–2020 годы. Автоматизация процессов и перевод взаимодействия регулятора и регулируемой организации в цифровое пространство позволят снизить издержки на подготовку и обработку информации, а также будут способствовать повышению прозрачности процесса.
- ✓ Региональные регуляторы и ресурсоснабжающие организации в сфере ЖКХ обязаны представлять аналогичную информацию в ЕИАС и в ГИС ЖКХ. При этом интеграция региональных информационных систем с ГИС ЖКХ затруднена из-за периодических изменений технического характера в порядке взаимодействия с ГИС ЖКХ.
- ✓ В сфере информационного взаимодействия регулятора и регулируемой организации представлен ряд проблем, которые должны быть решены для достижения целей, поставленных стратегическими документами: (1) дублирование отчетности организации в контролирующие органы, (2) избыточный объем и (3) отсутствие четкого перечня информации, представляемой организацией в рамках процесса по установлению тарифов, (4) наличие неопределенности в положениях методики установления тарифов.
- ✓ Регулируемые организации направляют в различные регулирующие органы и государственные информационные системы аналогичную информацию, однако различную по формату представления. Так, данные, представляемые органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования тарифов в процессе тарифного регулирования, также представляются организацией в Росстат, ФНС России, Росреестр, ГИС ЖКХ и ЕИС. Для устранения дублирования информации необходимо налаживание межведомственного сотрудничества.

- ✓ В рамках процесса по установлению тарифа у регулируемых организаций может запрашиваться **избыточный объем информации**. В качестве примера можно указать обязанность представлять копии правоустанавливающих документов на одни и те же объекты инфраструктуры ежегодно, в то время как их состав не изменяется. Необходимо проведение анализа законодательства на предмет избыточных требований и уточнению перечня данных.
- ✓ **Отсутствие четкого перечня информации**, предоставляемой регулируемой организацией в рамках процесса по установлению тарифов, связано с наличием в законодательстве о тарифном регулировании норм, предусматривающих право регулятора направлять нерегламентированные запросы. Решением может быть закрепление закрытого перечня данных, которые могут быть запрошены в рамках тарифного регулирования.
- ✓ **Наличие неопределенности в трактовке норм методики установления тарифов** приводит к отсутствию единого подхода к установлению тарифов. В частности, в сфере водоснабжения и водоотведения из-за наличия большого числа противоречащих норм методические указания не применяются на практике в части проведения ежегодной корректировки долгосрочного тарифа. В результате при корректировке региональный регулятор сам принимает решения касательно методики.
- ✓ Реализация мероприятий по цифровизации тарифного регулирования связана с рядом рисков:
 - Рост затрат организаций, в результате необходимости конвертации документации в электронную форму. Данный риск связан с достаточно низкой распространенностью электронного документооборота среди организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности.
 - Рост затрат крупнейших организаций по изменению системы ведения учета издержек в результате формирования единых детализированных форматов представления данных.
 - Частые изменения в законодательстве о тарифном регулировании, которые будут препятствовать его автоматизации регулирующими организациями в сфере ЖКХ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

**Выпуск подготовлен под руководством Татьяны Радченко
авторским коллективом
Управления по конкурентной политике**

Елена Ковалёва

Софья Малых

Антон Волков

Елена Герасимова

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov

