

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт
Отделение вечернего обучения

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

заместитель директора по вечернему обучению, канд. юрид. наук, доцент
_____ Карелин Д.В.
« ____ » _____ 2016 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ В СФЕРЕ ЖКХ

по основной образовательной программе подготовки бакалавров
направление подготовки
40.03.01-Юриспруденция

Иванова Анна Юрьевна

Руководитель ВКР
доцент, канд. юрид. наук
_____ А.А. Трынченков
« ____ » _____ 2016г.

Автор работы
студент группы № _____
_____ А.Ю. Иванова

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Сущность государственного регулирования тарифов.....	10
1.1. Возникновение государственного регулирования в России	10
1.2. Разграничение понятий: «государственного управления», «государственной ценовой политики», «государственного регулирования цен», «административного ценообразования» в сфере регулирования цен и тарифов. Принципы функционирования государственной ценовой политики	16
1.3. Цели и задачи системы государственного управления в сфере регулирования цен (тарифов)	28
Глава 2. Система исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и их компетенция	36
2.1. Органы государственного управления в сфере регулирования цен (тарифов).....	40
2.2. Органы исполнительной власти, участвующие в регулировании цен (тарифов) на региональном уровне.....	55
2.3. Органы местного самоуправления и их полномочия при регулирования цен (тарифов).....	57
Глава 3. Повышение эффективности механизма государственного регулирования цен (тарифов).....	63
Заключение.	79
Список литературы:	82

Введение

Государственное регулирование цен (тарифов) на текущем этапе становления и формирования системы государственных органов одна из самых проблемных зон, так как связана не только с вмешательством государства в свободные рыночные отношения, регулирующие деятельность определенных социально-экономических сфер, а в частности жилищно-коммунального комплекса, но и с реализацией конституционных прав на свободу экономической деятельности, достижение баланса экономических интересов участников гражданского оборота, повышение уровня и качества жизни населения страны.

Актуальность темы исследования государственного регулирования цен (тарифов) в условиях сложившейся современной российской экономики с присущей ей свободой экономической деятельности является одним из важнейших механизмов по соблюдению государственных и общественных интересов. Пределы влияния и определение механизма воздействия на ценообразование напрямую зависят от правового положения самого государства, так как оно само по себе является хозяйствующим субъектом и одновременно выступает гарантом защиты интересов других хозяйствующих субъектов.

Построение нынешних институтов власти в Российской Федерации имеет историю всего лишь в два десятка лет, недостроенность политической системы, постоянно изменяющиеся условия нашей действительности свидетельствуют только о начальном этапе на пути к правовому государству. Политическая система требует модернизации и усовершенствований, как и институты власти, которые находятся на этапе становления. Дальнейшее реформирование государственного устройства России – это нормальное историческое развитие, насущная необходимость, задача настоящего и будущего. При этом оценка эффективности действующих институтов власти связана с правовой организацией системы управления. Вместе с тем действующее законодательство, регулирующее административно-правовые отношения в

сфере ценообразования, во многом не отвечает существующей действительности. Оно не систематизировано, имеет ряд противоречий, пробелов и проблем, позволяющих хозяйствующим субъектам уклоняться от государственного регулирования цен (тарифов) на социально значимые продукцию и услуги, равно как и государству злоупотреблять властью в рамках наделенных полномочий.

Отсутствие единого нормативно-правового акта, четко разграничивающего полномочия и контроль как института в целом, так и органов которым делегирован ряд полномочий приводит к нерациональному дублированию действий и соответственно искажению аналитической информации. Вся эта ситуация усугубляется тем, что проводимые реформы или изменения норм права происходят бессистемно, что в целом, отрицательно сказывается не только на системе ценового регулирования, но и на состоянии народного хозяйства. Уход и отказ существующей системы власти, нежелание детального рассмотрения проблем на нижнем уровне системы влечет отвлечение трудовых, материальных, нерациональное использование финансовых, человеческих, временных ресурсов на микро-уровне государства, параллельно перегружая другие ветви государственной власти, осуществляющие судебную, контрольную и надзорную функции, что отрицательно сказывается на качестве регулирования и на макро-уровне. Все это приводит и вызывает ряд социальных явлений, ведет к банкротству хозяйствующих субъектов, как частных, так и муниципальных, и соответственно отсутствию частных инвестиций, что влечет к отвлечению инвестиционных средств из бюджетов различных уровней. Для выхода из сложившейся ситуации государственная власть принимает скоротечные лоббированные нормативно-правовые акты для урегулирования кризисных проявлений, что в целом усугубляет ситуацию. Отсутствие стратегического долгосрочного планирования (прогнозирования), комплексного подхода ко всему институту в целом, а не точечное решение текущих проблем может изменить ситуацию.

На сегодняшний день возникает необходимость комплексного анализа проблем административно-правового регулирования в сфере ценообразования, а также поиска эффективных форм и методов управленческого воздействия на правовые отношения участников ценового регулирования в целях их стабилизации и совершенствования в современных условиях¹.

Актуальность данной темы подтверждается зарождением и формированием новой специализированной комплексной отрасли - «ценовое право», которая представляет «собой систему взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере ценообразования, определяющих цели, задачи, принципы и порядок формирования и применения цен» (тарифов, ставок)².

Данная сфера деятельности насыщена разнообразными правоотношениями, что не позволяет регулировать их в рамках одной существующей отрасли права, например, нормы административного права не распространяются на свободное ценообразование, а финансовое право рассматривает ценообразование лишь относительно формирования финансовых ресурсов государства, муниципальных образований. Таким образом, ценовое право тесно взаимодействует с конституционным, финансовым, административным, предпринимательским, гражданским и антимонопольным правом.

Научная задача данной работы это попытаться разобраться в сущности и организационно-правовых основах управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации для того, чтобы рассмотреть вопрос эффективности управленческого механизма. А непосредственной целью работы является формирование комплексного единообразного подхода к определению понятий, содержания, основных принципов, разработка общей

¹ Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Автореферат Зайкова С.Н.-Саратов 2011 г. -36с.

² Зайкова С.Н. Ценовое право как новое направление российской науки "Юридический мир", 2015, N 4

стратегической программы устранения неэффективного функционирования системы управления, выявления проблемных зон и предложение их решения.

Объектом исследования выступает - комплекс общественных отношений: публично-правовые отношения, возникающие между органами государственного регулирования цен (органами исполнительной власти) и производителями, поставщиками товаров, работ и услуг; публично-правовые отношения, возникающие между органами государственного регулирования цен и контрольными, надзорными органами; частноправовые отношения, возникающие между производителями, поставщиками и конечными потребителями товаров, работ и услуг.

На протяжении всего периода существования государственного регулирования тарифов правовая организация системы управления ни разу не являлась предметом отдельных научных исследований и не получила глубокого и всестороннего рассмотрения в отечественной правовой науке.

Основные исследования данной проблемы проведены в «сфере предпринимательской деятельности»³ и второй блок исследований базируются в основном на административно-правовом регулировании в электроэнергетической отрасли экономики⁴ и административно-правовом регулировании естественных монополий в сфере топливно-энергетического комплекса (М.Ю. Аврутин, Л.Ю. Бекузарова⁵, И.Л. Демидов⁶, Е.Н. Ерина⁷, Я.Н. Чапурных⁸, Л.П. Ягодина⁹).

³ Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности –М.: Волтерс Клувер, 2008 г с. 141.

⁴ Аврутин М.Ю. Административно-правовое регулирование в электроэнергетической отрасли экономики РФ М, 2005 - 239 с.

⁵ Бекузарова Л.Ю. Ценовое регулирование предпринимательской деятельности: теоретико-правовой аспект: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2002.-175 с.

⁶ Демидов И.Л. Административно-правовое регулирование экономических отношений в Российской Федерации: на примере топливно-энергетического комплекса: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2008. 182 с.

⁷ Ерина Е.Н. Административно-правовое регулирование естественных монополий в сфере топливно-энергетического комплекса: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2008. 188 с.

⁸ Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2009.-173 с.

В разной степени проблемы организации управления рассматривались в монографических работах, комментариях к действующему законодательству, учебной и практической литературе, научных статьях:

- теоретиков права (С.С. Алексеев¹⁰, Е.Т. Лукьянова, А.В. Малько, Н.И. Матузов¹¹ и др.);
- представителей административного права (А.Б. Агапов¹², А.П. Алехин¹³, Г.В., Д.Н. Бахрах¹⁴, С.Н. Братановский, Ю.А. Дмитриев¹⁵, Д.П. Звоненко¹⁶, А.А. Кармолицкий, Н.М. Конин¹⁷, В.М. Манохин, В.Д. Мельгунов¹⁸, И.А. Полянский, Л.Л. Попов¹⁹, Б.В. Россинский, П.П. Сергун, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров²⁰ др);
- специалистов в области конституционного и муниципального права (С.А. Авакьян²¹, В.Д. Зорькин²², Г.Н. Комкова, Л.В. Лазарев, Н.А. Игнатюк²³, А.В. Павлушкин и др.);

⁹ Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: дис. . канд. юрид. наук. М., 2008.- 233 с.

¹⁰ Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1994. - 224 с.

¹¹ Матузов Н.И. Мальто А.В. Теория государства и права : учебник 4-е издание .-М.: Изд-во Дело РАНХиГС, 2014.-528

¹² Агапов А.Б. Административное право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт, 2009. — 813 с.

¹³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. Первая ч. М.: Зерцало, 2009. - 528 с.

¹⁴ . Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2005. - 800 с.

¹⁵ Дмитриев Ю.А. Административное право Российской . Федерации: учебник. / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов.-Ростов н/Д: Феникс, 2008. -461 с.

¹⁶ Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: учебник. М.: Юстицинформ, 2007. - 416 с.

¹⁷ Конин Н.М. Административное право России: учебник. -М.: Проспект, 2010. 448 с.

¹⁸ Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008. - 160 с.

¹⁹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. -М.: Проспект, 2010. 560 с.

²⁰ . Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. -М., 1998.-798 с.

²¹ Авакьян С.А., Пешин Н.Л. Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Проспект, 2009. - 544 с.

²² Зорькин В.Д., Лазарев Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. - 706 с.

²³ Игнатюк Н.А. , Павлушкин А.В. Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2007. - 312 с.

-экономистов (А.П. Горина²⁴, В.В. Прудников²⁵, С.Д. Фурсова²⁶, А. В. Яговкина²⁷).

Вклад ученых в изучение проблем, связанных с регулированием процессов ценообразования, представляется весьма весомым для науки административного права, но во многих трудах вопросы «административного ценообразования» рассматриваются фрагментарно. А поскольку законодательство непрерывно изменяется, происходит непрерывный процесс усовершенствования правовой основы, принятие и внесение изменений в нормативно-правовую базу, регулиующую данную сферу, то выявленные в процессе исследования проблемы в сфере ЖКХ требуют современного переосмысления и новых подходов к их решению.

Методологической основой данной квалификационной работы послужила совокупность общенаучных и специальных методов научного познания. К примеру, базируясь на общенаучном диалектическом методе можно рассмотреть административно-правовые отношения в сфере ценообразования с точки зрения вариативности их регулирования; обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению вопросов государственного регулирования цен (тарифов); продемонстрировать происходящие изменения в системе управления в зависимости от воздействующих на нее факторов. Использование методов формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, и др.) позволили дать характеристику правовой организации управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации с позиции ее конкретного нормативного содержания, а так же разработать и сделать предложения по устранению пробелов и коллизий в нормативном правовом регулировании.

²⁴ Горина А.П. Формирование государственной ценовой политики в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. . д-ра экон. наук. М., 2002. -418 с.

²⁵ Прудников В.В. Повышение эффективности государственного регулирования тарифов на рынке транспортных услуг: дис. . канд. экон. наук. М., 2000.- 189 с;

²⁶ Фурсова С.Д. Ценообразование в системе государственного регулирования национальной экономики: дис. . канд. экон. наук. М., 2004. -185 с.

²⁷ Яговкина А.В. Государственное регулирование цен: региональный аспект: дис. . канд. экон. наук. СПб., 2001. - 215 с.

Эволюция системы управления (ее формирование, видоизменение) раскрывается при использовании историко-юридического метода. Сравнительно-правовой метод использовался при рассмотрении организации управления в уполномоченных органах исполнительной власти при сравнении ряда институтов конституционного и административного права.

Системно-структурный метод использовался при анализе структуры административно-правовых отношений как базового элемента системы управления.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, действующие (утратившие силу) на территории Российской Федерации, правовые нормативные акты СССР, акты федеральных министерств и ведомств, уставы, законы и подзаконные нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные правовые акты. Эмпирическую основу квалификационной работы составили: постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также решения иных судебных органов. Проанализирована информация, содержащаяся на официальных сайтах органов исполнительной власти, материалах конференций, заседаний и совещаний государственных органов, в отчетных материалах органов исполнительной власти, в рекомендациях экспертов.

Глава 1. Сущность государственного регулирования тарифов

1.1. Возникновение государственного регулирования в России

Переход экономики СССР на рыночные отношения в 1991 г. с изданием Указа Президента РФ от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах либерализации цен»²⁸ ознаменовал начало зарождения и формирования новой структуры государственного управления, которая стала в последствие базой для формирования существующей системы государственного регулирования тарифной политики в Российской Федерации. Данный документ предполагал переход на свободно регулируемые (рыночные) цены, складывающиеся в результате рыночного уравнивания спроса и предложения на товары народного потребления, работы и услуги. В результате перехода экономики государства на новые взаимоотношения, ранее не существовавшие в ее практике, образовался дисбаланс в хозяйственном механизме системы ценообразования. В силу того, что рыночные отношения не подразумевают внутреннее искусственное регулирование государственными структурами объема производимой продукции, что являлось основой для плановой экономики, «отпуск» экономики в свободное регулирование, а точнее установление равновесной рыночной цены, породил проблему соотношения плана и предложения (а точнее «цены предложения»). А при взаимодействии предложения со спросом устанавливается «равновесная цена», цена реализации продукции народного хозяйства.

Т.е. подход к рассмотрению цены как источника формирования плановых показателей, стоимостных показателей в балансе с изменяющимися затратами потребовал перестройки всей системы ценообразования, изменив ее сущность и принципы. На данном этапе развития цена потеряла свою значимость как плановый показатель, на котором базировалась вся экономика СССР. И уже 28 февраля 1995г был издан Указ Президента №221 «О мерах

²⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991 №52 ст. 1878.

по упорядочиванию государственного регулирования цен и (тарифов)»²⁹, который распространял свое действие на продукцию естественных монополий, а Правительству РФ, органам исполнительной власти РФ поручено утверждение перечней продукции подлежащей государственному регулированию на внутреннем рынке. И уже в мае 1995 данные перечни были утверждены постановлением Правительства РФ №239 « О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»³⁰.

После реорганизации органов управления в результате издания ряда Указов: Указ Президента РФ от 16.02.1992 №141³¹, Указ Президента РФ от 30.09.1992 №1148³² « О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти», Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. №66³³ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции Комитета РФ переданы Министерству экономики РФ. До мая 2000 г. ценовой политикой государства занималось министерство экономики, затем оно было упразднено и его полномочия переданы Министерству экономического развития и торговли РФ (Указ Президента РФ от 17 мая 2000г. №867³⁴).

Государственное регулирование цен и тарифов с июня 1994 г. на электрическую и тепловую энергию осуществляла Федеральная энергетическая комиссия РФ (далее - ФЭК РФ) и в марте 2004 г. была преобразована в Федеральную службу по тарифам (далее – ФСТ России). Так же в связи с упразднением Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Министерства экономического развития и торговли

²⁹ Тарасов В.И, Система цен и эффективность хозяйствования – Минск: Наука и техника, 1991 с.7-8.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 N 239 (ред. от 04.09.2015) "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" Собрание законодательства РФ", 13.03.1995, N 11, ст. 997.

³¹Указ Президента РФ от 16.02.1992 N 141 "О Комитете цен Министерства экономики и финансов Российской Федерации" Ведомости СНД И ВС РСФСР.1992 №9 ст. 412

³² Собрание актов Президента и Правительства Р.Ф. 1992 №14 ст.1091

³³ Собрание актов Президента и Правительства Р.Ф. 1994 №3 ст.190

³⁴ Указ Президента РФ от 17.05.2000 N 867 (ред. от 25.11.2003) "О структуре федеральных органов "Собрание законодательства РФ", 22.05.2000, N 21, ст. 2168.

РФ (Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314³⁵) полномочия упраздненных министерств были переданы ФСТ России.

Таким образом, исторически сложившиеся формы и методы управленческой деятельности органов исполнительной власти можно определить следующим образом - под формой управления понимается внешнее выражение содержания управления в пределах конкретных управленческих действий совершаемых государственными органами и органами местного самоуправления³⁶.

Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени³⁷. А управленческие действия, направленные на внутреннюю организацию работы органа исполнительной власти, «облекаются во внутренние формы (например, приказ руководителя об утверждении внутреннего распорядка работы органа исполнительной власти). Во внешних формах проявляется воздействие на общественные отношения при реализации функций органа исполнительной власти в установленной сфере деятельности (правовой акт управления)»³⁸.

Функция административного правотворчества посредством издания обязательных для субъектов управления нормативно-правовых актов; правил государственного регулирования цен (тарифов); основ ценообразования на отдельные виды продукции, товаров и услуг; стандартов раскрытия информации хозяйствующими субъектами реализуется в виде правоустановительной формы.

³⁵ Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". "Собрание законодательства РФ", N 11, 15.03.2004, ст. 945.

³⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. –М.: Норма, 2005- С.339

³⁷ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 - С. 23

³⁸ Там же С.23.

Для реализации функций государственного регулирования цен (тарифов) используется правоприменительная форма управления³⁹, издаются индивидуальные акты управления, например, решения о включении хозяйствующего субъекта в Реестр субъектов естественных монополий, приказы об установлении предельных уровней тарифов.

В то время как регулятивная форма управления применяется для решения задач «по достижению баланса экономических интересов производителей и потребителей продукции, товаров, и услуг, и выражается в совершении значимых действий или действий юридического характера, основанных на нормативно правовых актах (например, рассмотрение разногласий по вопросам применения цен, прогнозирование цен)»⁴⁰.

Правовые формы управленческой деятельности в сфере регулирования цен влекут определенные юридические последствия, например, обязанность применения установленных цен и ответственность за нарушение порядка ценообразования⁴¹. Важнейшими правовыми формами являются издание нормативных и индивидуальных (административных) актов. Специфическими формами управления являются плановые акты, в том числе целевые программы, а так же концепции и доктрины. Не правовые формы это в основном организационные действия, такие как проведение правления органа регулирования цен, совещаний, и материально-технические операции, направленные на ведение делопроизводства, учета и отчетности.

Функциями в сфере формирования и реализации ценовой политики страны, на том или ином этапе развития всегда обладало множество органов исполнительной власти федерального, регионального значения и органов местного самоуправления. При этом указанные органы до сих пор не работают как единый механизм. Разработанные комитетами (комиссиями), т.е. нижестоящими органами власти по отношению к министерствам, методоло-

³⁹ Там же С.23

⁴⁰ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 - С.24.

⁴¹ Там же С. 24

гические акты (методики, методические указания) по расчету цен были обязательными для применения министерствами только на бумаге, и получается, что при плановой экономике осуществлялось управление отраслями хозяйства, а не ценообразованием. Из исторического анализа, видно, что не существует единого законодательного акта, определяющего основы ценовой политики государства, пределы вмешательства государства в сферу ценообразования и четко разграничивающего полномочия между органами регулирования цен. Существуют лишь несистематизированные и невзаимосвязанные блоки нормативно-правового законодательства, что в свою очередь затрудняет определение сущности ценовой политики с присущей ей совокупностью целей, принципов, направлений, форм и методов управления.

По этой же причине необходимость и пределы государственного и муниципального регулирования определены множеством нормативных правовых актов, из них федеральных законов насчитывается более 20. Условно их можно поделить на 2 группы:

1. Федеральные законы, содержащие административно-правовые нормы, организующие систему управления в сфере регулирования цен (тарифов). Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №210⁴² «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».
2. Федеральные законы, регулирующие правоотношения в иных отраслях, сферах и областях, но имеющие отсылочные нормы к нормативным правовым актам (Гражданский кодекс РФ⁴³ часть первая от 30.11.1994 г. №51ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 г. №14-ФЗ⁴⁴; Налого-

⁴² Федеральный закон от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" (утратит силу с 31.12.2016 г.)

⁴³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301,

⁴⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ. Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410.

вый кодекс РФ⁴⁵, Жилищный кодекс РФ⁴⁶, 44-ФЗ⁴⁷, 223-ФЗ⁴⁸, 147-ФЗ⁴⁹ «О естественных монополиях», 190-ФЗ⁵⁰, 416-ФЗ⁵¹, 261-ФЗ⁵² и т.д.).

В перечисленных законах применяется разные принципы, методы и формы, что порождает различия в подходах к формированию государственной ценовой политики, значительное количество пробелов в правовой базе, дублирование функций федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере государственного регулирования цен.

Конституция РФ устанавливает, что основы ценовой политики находятся в ведении РФ (п. «ж» ст. 71). Следовательно, основы регулирования общественных отношений в указанной сфере отнесены к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти и по указанному предмету ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

К тому же пункт 1 ст. 424 ГК РФ предусматривает случаи подлежащие применению цены устанавливаемой и регулируемой уполномоченными на то государственными органами или органами местного самоуправления., т.е. должен быть один закон которым должны быть предусмотрены все случаи

⁴⁵ "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 N 146-ФЗ. "Собрание законодательства РФ", N 31, 03.08.1998, ст. 3824.

"Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 N 117-ФЗ. "Собрание законодательства РФ", 07.08.2000, N 32, ст. 3340

⁴⁶ Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ "Собрание законодательства РФ", 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 14.

⁴⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652.

⁴⁸ Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" "Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4571.

⁴⁹ Федеральный закон от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" "Собрание законодательства РФ", 21.08.1995, N 34, ст. 3426.

⁵⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении". "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4159

⁵¹ Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" "Собрание законодательства РФ", 12.12.2011, N 50, ст. 7358.

⁵² Федеральный закон от 23.11.2009 N 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". "Российская газета", N 226, 27.11.2009,

регулирования цен органами власти, в других статьях ГК законодателем применяется иная формулировка «законами и иными правовыми актами» (п. 3 ст. 299; п.1 ст. 407; п.3 ст. 454; п.3 ст.513; п.3 ст. 539 ГК РФ).

1.2.Разграничение понятий:

«государственного управления», «государственной ценовой политики», «государственного регулирования цен», «административного ценообразования» в сфере регулирования цен и тарифов.

Принципы функционирования государственной ценовой политики

Понятие «государственное управление» в сфере регулирования цен (тарифов) в административном праве можно рассматривать как в широком смысле, так и в узком организационно-правовом.

Например, Н.М. Конин рассматривает государственное управление в широком смысле, «как форму реализации прерогатив государства его органам и должностными лицами в общей системе социального публичного управления, как деятельности любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является определенное упорядочивание общественных отношений»⁵³.

По мнению А.П. Алехина государственное управление –это «вид социального управления, субъектом которого выступает государство в целом, это целенаправленное организующее воздействие государства в лице всех его органов на развитие общества»⁵⁴.

⁵³ Конин Н.М. Административное право России :Учебник.- М.: Проспект, 2010 с.12

⁵⁴ Алехин А.П. , Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть.: Учебник.-М: Зерцало, 2009 г. с.4.

Ю.Н. Старилов характеризует его как всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения⁵⁵.

Ю.А. Тихомиров указывает, что управление государством, государственными делами - это целенаправленное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики⁵⁶.

Таким образом, в широком организационно-правовом смысле государственное регулирование - это целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения, «направление и координация деятельности их участников в целях достижения социально-экономических, политических, обеспечительных, организационно-правовых и иных целей»⁵⁷.

А так как в узком смысле понятие «государственного управления» является объектом административно-правового регулирования, то его можно определить как административную деятельность⁵⁸, организующую деятельность органов государственного управления. Н.М. Конин рассматривает государственное управление в узком понимании как специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, которая осуществляется системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления⁵⁹.

В.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский определяют государственное управление как «осуществление от имени, по поручению и уполномочию государства управления, т.е. исполнительной и распорядительной деятель-

⁵⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.. Административное право.- М: норма, 2005.- с.31.

⁵⁶ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. –М, 1998 с.44-45.

⁵⁷ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 -152 С.33.

⁵⁸ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.. Административное право.- М: норма, 2005.- С.31

⁵⁹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть.: Учебник.-М: Зерцало, 2009 г. С.4.

ности в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны, прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства»⁶⁰.

В узком смысле «государственное управление» - это властное, практическое, планомерное, непрерывное, организующее и регулирующее воздействие государства через специально образованные исполнительные органы власти и органы управления на общественные отношения, в целях достижения социально-экономических, политических, обеспечительных, организационно-правовых и иных целей. Так как это особый вид деятельности по осуществлению исполнительной власти и отличается от деятельности по реализации законодательной и судебной власти в указанной сфере по форме, методам и содержанию. Это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и подзаконных актов, регулирующих правоотношения по ценообразованию в различных отраслях народного хозяйства. Основу государственного управления составляет организующая (упорядочивающая, объединяющая, придающая планомерность) и регулирующая деятельность органов исполнительной власти.

Сущностное предназначение государственного управления, по мнению Н.М. Конины, это желание, умение и способность органов исполнительной власти организовывать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных и субъектов РФ, указов Президента, а так же актов руководителей субъектов Федерации⁶¹

К особенностям административной деятельности органов управления в сфере регулирования цен относится:

1. Самостоятельность, т.е. принудительная деятельность без участия органов судебной власти, так как органы регулирования выдают предписания

⁶⁰ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права РФ в 3 ч. Учебник для вузов.- М.: 2003 ч.1. С.23

⁶¹ Конин Н.М. Административное право России :Учебник.- М.: Проспект, 2010 С.15-16.

и привлекают к административной ответственности хозяйствующих субъектов и их должностных лиц за нарушение порядка ценообразования.

2. Применение мер принуждения не только к правонарушителям, но и к добросовестным лицам (установленная цена товаров и услуг). Следствием применения мер принуждения является ограничение прав хозяйствующих субъектов на (самостоятельное) установление цен. Следовательно, меры административного принуждения – это правомерные действия органов регулирования в рамках установленных полномочий.

Таким образом, «государственное управление» в сфере регулирования цен и тарифов – это властное, практическое, планомерное, непрерывное, организующее и регулирующее воздействие государства через специально образованные исполнительные органы власти на общественные отношения, возникающие в процессе формирования цен (тарифов). Воздействие для достижения социально-экономических целей, в том числе, обеспечения сбалансированности и долгосрочной стабильности регулируемых рынков товаров и услуг, обеспечения потребителей необходимым количеством товаров, продукции и услуг установленного качества по доступным ценам, и иных целей.

В Конституции РФ, в п. «ж» ст. 71 содержится термин «государственная ценовая политика», но не имеет законодательного определения. Определения «ценовой политики» как существующие, так и применяемые на практике различны.

«Ценовая политика» представляет собой комплекс гражданско-правовых, административных, экономических и иных мер в области ценообразования и осуществления контроля за ценами. Таким образом, если государственное управление - это воздействие принудительными мерами на субъектов, участвующих в рассматриваемых публичных отношениях, через исполнительно-распорядительную деятельность. То понятие «государственная ценовая политика» (государственная политика в сфере регулирования цен и тарифов) - это совокупность определенных государством целей и задач, принципов, стратегии управления в сфере регулирования цен и «системная

деятельность исполнительных органов власти по достижении целей государственного управления, с применением установленных законодательством форм и методов»⁶².

Проанализировав нормы действующего законодательства, можно выделить две группы принципов государственной политики. Это, во-первых, общеотраслевые, применяемые при формировании и реализации государственной политики в любой сфере, и, во-вторых, специальные, принадлежащие исключительно государственной ценовой политике.

Отраслевые:

1. Принцип законности выражается в формировании и реализации государственной ценовой политики в строгом соответствии с Конституцией РФ, принимаемые органами управления правовые акты не должны противоречить действующему в РФ законодательству. (Конституция РФ ст. 115)
2. Принцип разделения властей выражается в формировании и реализации государственной ценовой политики на основе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип обеспечивает самостоятельное в пределах закона функционирование исполнительных органов власти по исполнению законов и иных нормативно-правовых актов.
3. Принцип федерализма, закрепляющий разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Р.Ф. в части формирования и реализации ценовой политики страны, закрепление за системой федеральных органов соответствующей компетенции в утвержденных положениях об этих органах.
4. Принцип равенства, участники процесса формирования цен равны перед законом, имеют одинаковый статус, и государство не в праве вводить неоправданные особенности в формировании цен или применять различные

⁶² Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 -152 стр стр.92.

правила ценообразования в отношении одного вида продукции, товаров и услуг.

5. Принцип единства экономического пространства формирует основу экономического строя страны и гарантирует экономическую целостность на территории всего государства. (Единые правила и единые основы ценообразования)

6. Принцип гласности раскрытие и доступность информации для широкого круга лиц о формировании цен и порядке их государственного регулирования. Формирование и создание структурированных информационных ресурсов.

Что касается специальных принципов присущих государственной политике в сфере регулирования цен, они не определены в едином нормативном правовом акте, часть из них рассредоточена в различных федеральных законах, а часть вообще не нашла отражения в действующем законодательстве.

Например, ст.7. Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ (ред. от 28.11.2015) посвящена принципам регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и полномочиям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения. Ст. 23, Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ⁶³ (ред. от 30.03.2016) Принципы и методы государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике. П.7 Постановления Правительства РФ от 22.10.2012 N 1075⁶⁴ (ред. от 31.12.2015) "О ценообразовании в сфере теплоснабжения" (вместе с "Основами ценообразования в сфере теплоснабжения", "Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения", дает отсылочную норму « регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения осуществляется органами регулирования в соответствии с принципами регулирования, предусмотренными Федеральным законом "О теплоснабжении", настоящим документом, Правилами регулирования цен (тарифов) и иными

⁶³ Федеральный закон от 26.03.2003. №35-ФЗ «ОБ электроэнергетике». Собрание законодательства РФ 31.03.2003 №13, ст.1177

⁶⁴

нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере тепло-снабжения».

В то время как ряд следующих документов содержит упоминание о принципах, но не раскрывает их :

- п. 93. Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406⁶⁵ (ред. от 24.12.2015) "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения" « принципы и методы регулирования цен тарифов определяются органами регулирования тарифов на основании принципов и методов регулирования тарифов, предусмотренных настоящим документом и методическими указаниями».

- п. 1. Постановление Правительства РФ от 14.07.2008 N 520 "Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса" упоминает принципы и методы регулирования тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, но не раскрывает содержательную сторону понятия.

Из специальных принципов следует выделить следующие :

1. Принцип обеспечения баланса интересов ресурсоснабжающих организаций и конечных потребителей. Т.е. это достижение равновесия экономической выгоды участников рынка, в создании оптимального соотношения взаимно связанных интересов поставщиков и потребителей в общественных отношениях по производству, обмену и распределению продукции. С одной стороны качество жизни население страны, доступность услуг, а с другой стороны принятые обязательства по исполнению производственных и инвестиционных программ, по внедрению энергосберегающих технологий. (п.1 ч.1 ст. 3 ФЗ №210 от 30 декабря 2004 г.) Несоблюдение данного принципа влечет отмену правовых актов об установлении тарифов.

⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 (ред. от 24.12.2015) "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения"

2. Принцип доступности продукции, товаров и услуг. Это возможность каждого получить за обоснованную плату продукцию, товары и услуги (Конституция РФ ст.7; п.1 ч.1.ст. 3 ФЗ №210 от 30 декабря 2004 г). Реализация данного принципа находит отражение в утвержденных производственных программах, которые орган регулирования обязан пересмотреть, если исключается доступность товаров. Таким образом, органы регулирования выступают гарантом доступности товаров и услуг для потребителей.

3. Принцип обеспечения экономической обоснованности затрат хозяйствующим субъектам. Государство ограничивая свободу ценообразования, гарантирует компенсацию экономически обоснованных затрат и прибыли хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности. Обоснованность подтверждается экспертным заключением уполномоченного органа, они же признаются относимыми и допустимыми доказательствами по делам об оспаривании тарифов. (Определение ВАС от 28.02.2008 г. №16337/07// ИПС)

4. Принцип создания условий для инвестиций. Государство признает приоритетность инвестиционного развития, и понимает, что любая предпринимательская деятельность направлена на достижение полезного эффекта и прибыли. Это рычаг влияния на инвестиционную активность (п.4.ч.1 ст .3 210-ФЗ от 30.12.2004). Данный принцип так же получил свое отражение в Распоряжении Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»⁶⁶: «переход на долгосрочное тарифное регулирование в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в том числе в условиях действия требования об обязательном учете при формировании тарифа гарантирующей организации, оказывающей услуги в сфере водоснабжения и

⁶⁶ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» Собрание законодательства РФ", 01.02.2016, N 5, ст. 758

водоотведения, расчетной предпринимательской прибыли в размере 5 процентов»;

5. Принцип создания условий для инновационного развития. Хотелось бы отметить что данный принцип не нашел отражения в действующем законодательстве, существующая система ценообразования не стимулирует хозяйствующих субъектов к повышению качества продукции, эффективности ее производства, внедрение научных разработок. Заинтересованность во внедрении современных технологий с возвратом вложенных капиталов через цены существует тогда, когда помимо пропаганды инновационного развития имеется механизм ценообразования на инновационную продукцию и достигается при создании экономических условий для внедрения инноваций в области техники, технологии, организации труда и управления.

6. Принцип осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства, а так же законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в целях сокращения потерь энергетических ресурсов.

7. Принцип обеспечения стабильности путем установления долгосрочных тарифов, для достижения снижения инфляционных темпов в экономике.

8. Принцип ответственности за нарушение установленного порядка. Речь идет об ответственности всех участников рынка, включая властные субъекты управления. Данный принцип в силу своей универсальности применительно к административному регулированию означает не только «реальное наступление административной ответственности за нарушение требований обязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц, как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих обязанно-

стей и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм»⁶⁷.

9. На сегодняшнем этапе возможно появление нового принципа в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р <Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года> абзац 9 Раздела: Водоснабжение и водоотведение, и абзац 8 Раздела «В целях совершенствования государственной политики в сфере тарифного регулирования целесообразно проработать вопрос о реализации принципа "снижение издержек в обмен на тариф". В частности, предлагается в целях развития конкуренции проектов (технологий) при утверждении инвестиционных программ, проработать вопрос о возможности осуществления закупок товаров, работ и услуг, необходимых для реализации указанных инвестиционных программ преимущественно конкурентными способами. А также вопрос о порядке определения и применения референтных цен на товары, работы и услуги, приобретаемые для нужд регулируемой организации». Правда механизм реализации данного принципа не ясен и законодателем не разъяснен.

Таким образом, под сущностью государственной ценовой политики следует понимать - эффективное управляющее воздействие государства через соответствующие рычаги на процессы образования, регулирования и применения цен, участвующих в этих процессах лиц с целью достижения государственных и общественных интересов.

Под регулированием понимается регламентация государством в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах общих требований к государственной управленческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти⁶⁸.

⁶⁷ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 -152 стр стр.100.

⁶⁸ Братановский С.Н. Административное право России.- М.: Приор-издат, 2003. С. 97.

А функция регулирования в системе управления ценообразованием является основной, реализуясь в виде нормативного влияния на процесс ценообразования, устанавливая конкретные процедуры управления и механизмы контроля.

Поэтому мнение Братановского С.Н, о том, что регулирование цен органами государственной власти представляет собой «административное ценообразование» соответствует существующей реальности, хотя в действующем законодательстве данный термин не применяется. В нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе образования и применения цен, используется термин «государственное регулирование цен (тарифов)». В ст.10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. №190-ФЗ «О теплоснабжении» под государственным регулированием тарифов понимается установление экономически обоснованных цен (тарифов) на основе принципов, изложенных в законе.

В научных работах в сфере электроэнергетики под тарифным регулированием понимается специфическая форма нормирования государством деятельности субъектов электроэнергетики, т.е. установление системы ценовых ставок по которым осуществляются расчеты⁶⁹.

В лингвистическом значении понятие «администрация» сводится к следующему - «распорядительные органы государственного управления, органы исполнительной власти»⁷⁰.

Под ценообразованием понимается процесс образования цен, их установление, изменение, сохранение. Рассматривая административно-правовую природу государственного регулирования цен, понятно, что оно является одной из функций государственного управления, наряду с функциями планирования, прогнозирования, контроля и т.д.

⁶⁹ Аврутин М.Ю. Административно-правовое регулирование в электроэнергетической отрасли экономики РФ. М, 2005 - с.166.

⁷⁰ Ефремова Т.Н. Новый словарь русского языка в 2-х томах.- М.: Русский язык, 2000 Т.1.- С. 491.

В социально-политическом смысле государственное регулирование цен выражает государственно-властное воздействие на общественные отношения с целью приведения их в порядок, и в таком случае получается, что «административное ценообразование» - это одна из функций управления в сфере государственного регулирования цен.

На основании этого представляется возможным ввести в теорию административного и финансового права следующее определение:

Административное ценообразование – это деятельность исполнительных органов власти по установлению, изменению сохранению цен на товары и услуги, перечень которых законодательно установлен.⁷¹

⁷¹ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 –С.70.

1.3. Цели и задачи системы государственного управления в сфере регулирования цен (тарифов)

Рыночная экономика, это саморегулируемая экономическая система, где хозяйствующие субъекты принимают решения с учетом экономических свобод (форма собственности, договорные отношения, и т.д.), но, как и в любом механизме ей присущи определенные звенья государственного управления для формирования «правил игры», жизнедеятельности общества. Отказ государства от вмешательства в экономику не возможен, так как это влечет потерю контроля государства за экономикой в целом. Государство, предоставив свободу участникам рынка установило обязательные условия для исполнения заключения расторжения договоров (установленные ГК РФ) и прочими императивными нормами правила хозяйствования. В Гражданском кодексе РФ предусмотрены случаи оплаты работ и услуг по установленным регулируемым цен (ст.424 ГК РФ). Государство это своего рода независимый арбитр, обеспечивающий допустимую свободу всех участников рыночных отношений. К тому же рынок (экономическая система, ориентированная на систему «деньги-товар-деньги») и не сохраняет национальное богатство в виде природных ресурсов, окружающей среды, не выделяет среди реализуемых товаров социально значимые, и уж тем более на его деятельность не влияет малообеспеченность некоторых слоев населения. Следовательно, вмешательство государства в рыночную экономику необходимо при любом механизме регулирования для осуществления основных функций государства и решения, стоящих перед ним целей, а вот пределы этого влияния, как раз зависят от последних и от задач и концепций стратегического развития экономики страны.

Определение целей управления - это самый первый и важный этап управления, так как субъекты управления стремятся к достижению поставленной цели и соответственно по результатам ее достижения можно судить об эффективности. В.В. Прудников в диссертационной работе писал: «Глав-

ная причина провала работы по участию государственных органов в формировании и регулировании цен отсутствие сформулированных целей (подавлении инфляции, тем более любой ценой, не может выступать такой целью)»⁷² равно как и ограничение роста платы граждан за услуги ЖКХ в пределах 4%.

Укрупнено в отношении всех отраслей, регулируемых видов деятельности, цели государственного регулирования можно сформулировать следующим образом, что должно найти непосредственное отражение в нормотворческой деятельности государства:

1. Обеспечение макроэкономической стабильности и сбалансированности за счет сдерживания инфляционного роста (введения долгосрочных тарифов). Не допустить рост цен в результате возникновения устойчивого дефицита, резкого роста цен на сырье и топливо, монополизма производителей, способствовать созданию нормальной конкуренции.

2. Перераспределение доходов для ликвидации резкой дифференциации в уровне жизни (перекрестное субсидирование, переход на адресную социальную помощь, снижение бюджетных расходов на дотации МУП). Соблюдение интересов общества в целом и, прежде всего, социально незащищенных слоев населения или отраслей, находящихся в худших экономических условиях, защита интересов будущих поколений, охрана окружающей среды. Государство должно гарантировать необходимый социальный стандарт, обеспечить необходимым количеством товара, обеспечив его соответствующее качество (безопасность товаров, качество предоставляемых услуг).

3. Соблюдение баланса интересов потребителей и ресурсоснабжающих организаций, а так же защита экономических интересов потребителей от монопольного рынка (деятельность естественных монополий). Создание

⁷² Прудников В.В. Повышение эффективности государственного регулирования тарифов тарифов на рынке транспортных услуг: диссертация кандидата экономических наук.- М 2000 с 36.

механизма согласования экономических интересов, организация защиты данных интересов.

4. Создание экономических стимулов повышения эффективности в том числе и энергетической систем теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, что автоматически повлечет за собой процесс внедрения новых технологий для снижения технологических потерь как в инженерных сетях, так и в процессе создания энергоресурса (производства). Существующие законы в области энергоэффективности (в частности 261-ФЗ) остаются формальными и выполняемые только на бумаге.

До тех пор пока будут отсутствовать законодательно закрепленные цели регулирования цен (тарифов), управление в сфере ценообразования будет бессистемным, не имеющим первоосновы, следовательно, заранее неспособным урегулировать текущие проблемы и обреченным на неэффективность. Таким образом, данное обстоятельство повлечет за собой нецеленаправленное и бессмысленное расходование и хищение финансовых ресурсов, создавая благоприятные условия для развития и процветания коррупции. Как правильно отмечает профессор А.П. Алехин, «именно качественное законодательство призвано предупредить поспешность, импровизации, субъективизм и волюнтаризм в создании управленческих систем»⁷³.

Таким образом, главной задачей для государства становится формулирование стратегических задач и целей управления ценообразованием, разработка программ корректировок этих целей и задач с учетом прогноза социально-экономического развития. Для осуществления эффективного управления государство должно законодательно закрепить стратегические и конечные цели управления, а вот оперативные и промежуточные цели можно передать для определения органам управления, например ФАС, при формировании планов работы на очередной период.

⁷³ Алехин А.П. , Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть.: Учебник.-М: Зерцало, 2009 г. 518 с.

Процесс государственного управления настолько сложен и многогранен, что постановка задач видится необходимой, как промежуточное, связующее звено между целями и функциями управления.⁷⁴ Основные задачи государства в данной сфере сформулированы в Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»⁷⁵ следующим образом:

1. Реализация конституционных прав на свободу экономической деятельности, достижение баланса экономических интересов участников гражданского оборота.
2. Повышение уровня и качества жизни населения стран.
3. Основной задачей является «создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающей в том числе сокращение административных процедур, предотвращение коррупции»⁷⁶. Реализация этой задачи невозможна без повышения прозрачности информации о деятельности организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства для потребителей, инвесторов и контролирующих органов, на обеспечение которой направлено создание государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ).
4. Необходимо стимулировать развитие интеллектуальных систем комплексного учета коммунальных энергоресурсов, позволяющих в первую очередь обеспечить дистанционный учет коммунальных энергоресурсов (услуг), в том числе за счет поэтапного изменения требований к приборам учета, обобщения и популяризации наилучших решений по этому

⁷⁴ Бекузарова Л.Ю. Ценовое регулирование предпринимательской деятельности: Теорико-правовой аспект: канд.юрид.наук.-М., 2002 –С.124-125.

⁷⁵ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»

⁷⁶ Там же.

вопросу, а также создание на региональном уровне единого информационного ресурса (базы данных), обеспечивающего организацию регулярного сбора и систематизацию достоверной и актуальной информации об объектах коммунальной инфраструктуры, об их технико-экономическом состоянии и имущественных правах на указанные выше объекты, о региональных потребителях коммунальных ресурсов (услуг). Повышение информационной прозрачности в указанной сфере позитивным образом отразится на качестве принимаемых управленческих решений.

5. Координация механизмов территориального и инвестиционного планирования. «В условиях ухудшения макроэкономической конъюнктуры необходимо максимально использовать внутренние резервы для развития жилищно-коммунального хозяйства, связанные с оптимизацией текущих и инвестиционных расходов, энергосбережением»⁷⁷. Снижение издержек и стимулирование внедрения энергосберегающих и инновационных технологий, повышение качества регулируемых услуг.
6. Развитие рынка энергосервисных услуг. Одно из важных направлений повышения энергетической эффективности жилищно-коммунального хозяйства.
7. Принятие специальных мер, для обеспечения модернизации непривлекательных для инвестиций объектов ЖКХ, направленных на стимулирование консолидации активов предприятий, контролируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на уровне субъектов Российской Федерации с последующей их передачей в управление частным операторам на основе концессионных соглашений.

Законодатель в указанном распоряжении формулирует следующее - «для достижения стратегической цели и решения поставленных задач необходимо осуществить меры и мероприятия, направленные на:

⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»

- развитие предпринимательства, включая развитие конкуренции, привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на рыночных условиях;

- повышение качества государственного управления, включая оптимизацию разграничения полномочий и ответственности, совершенствование системы государственного регулирования;

- повышение эффективности управления инфраструктурой, стимулирование энергосбережения, учитывая при этом проблему отрицательной экономической эффективности большинства проектов их большую затратность;

- переход на использование наиболее эффективных технологий, применяемых при модернизации (строительстве) объектов коммунальной инфраструктуры;

- формирование системы мотивации участников правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, как в жилищном, так и в коммунальном секторе, стимулирующей их к рациональному и энергоэффективному поведению;

- обеспечение адресности социальной поддержки населения;

- развитие человеческого и общественного капитала, включая повышение производительности труда, развитие научного и технического потенциала, совершенствование системы общественного контроля, улучшение имиджа жилищно-коммунального хозяйства в средствах массовой информации»⁷⁸.

Достижение поставленных целей и задач, а также реализация мероприятий, предусмотренных Стратегией, приведет к созданию сбалансированной (между потребителями и производителями жилищно-коммунальных услуг) модели отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в основу которой будет положена следующая целевая ситуация - обеспечение потребителей качественными жилищно-коммунальными услугами, стоимость кото-

⁷⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»

рых, с одной стороны, доступна потребителю (в том числе с учетом оказания государственной (муниципальной) поддержки социально незащищенным категориям населения), и, с другой стороны, обеспечивает не только возмещение расходов на производство указанных услуг их производителям, но и доходность для инвесторов.

Мониторинг достижения целей и решения задач Стратегии будет осуществляться Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации посредством использования следующих основных инструментов:

- государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства в части информации, размещаемой в этой информационной системе (ГИС ЖКХ);
- информационная ведомственная система мониторинга состояния жилищно-коммунального хозяйства Минстроя России;
- автоматизированная система "Реформа ЖКХ", администрируемая в настоящее время государственной корпорацией - Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Перед системой государственного управления в сфере регулирования цен стоит два вида задач. Тактические, направленные и связанные с поддержанием устойчивости и взаимодействия всех элементов системы; и стратегические, обеспечивающие развитие и совершенствование системы. Другие задачи вытекают из Конституции РФ, закрепляющей право на свободу экономической деятельности и поддержку конкуренции (ч.1 ст.8), и из иных правовых актов (Энергетическая стратегия России на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. №1715-р ст.5836). А так же в проанализированной стратегии не отводится места для создания системы законов и иных нормативно правовых актов, которая бы органически объединила федеральное законодательство и законодательство субъектов и более четко разграничила права и обязанности РФ и ее субъектов.

Глава 2. Система исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и их компетенция

Ценообразование в разрезе государственного регулирования - это постоянный процесс, в котором участвует большое количество исполнительных органов государственной власти. От эффективности взаимодействия участников процесса, целей и задач управления, от правильного распределения полномочий между органами разных уровней власти зависит жизнедеятельность всей сферы регулирования. Следовательно, без системного управления, без создания благоприятных условий эффективного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам граждан, общества невозможно применять механизм регулирования.

Орган исполнительной власти в сфере регулирования цен и тарифов – государственное или муниципальное учреждение, созданное для достижения целей и реализации функций управления в сфере регулирования цен (тарифов) и наделенное управленческой компетенцией. Законодательное определение понятия «компетенция» в действующем законодательстве отсутствует, в юридической литературе по административному праву компетенция рассматривается как совокупность полномочий (прав и обязанностей) закрепленных за органом государственной власти по предметам ведения, необходимых для достижения целей управления.

Структура существующей системы органов государственной власти основана на законодательном разграничении полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами, органами местного самоуправления и имеет два уровня государственный и муниципальный. В соответствии с п.2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ. Согласно п. «ж» ст.71 Конституции РФ основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации, сле-

довательно, государственный уровень представлен федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В сфере государственного регулирования цен Президент РФ обладает множеством полномочий, которые в зависимости от направленности его деятельности могут быть разделены на следующие группы:

1. Полномочия, связанные с участием Президента РФ в законодательной деятельности Федерального Собрания-парламента РФ. В соответствии со ст. 84 конституции РФ Президент вносит законопроекты в Государственную думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Президентом подписаны федеральные законы, содержащие правовые нормы в сфере теплоснабжения (190-ФЗ; Федеральный закон от 30.12.2012 N 291-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения"⁷⁹; 416-ФЗ).

2. Нормотворческие полномочия.

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ, что служит базой и составляет основу для издания Правительством РФ его постановлений и распоряжений⁸⁰.

В целях реализации экономических реформ и повышения эффективности рыночной экономики приняты Указ Президента от 17 сентября 1992 г. №1089 «о государственном регулировании цен на отдельные виды ресурсов» и Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. №221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов).

⁷⁹ Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 158

⁸⁰ Зорькин В.Д., Лазарев Л.В. Комментарий к конституции РФ электронный ресурс Система КонсультантПлюс.

3. Координационные полномочия. Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч.2 ст.80 Конституции РФ) и может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а так же между органами государственной власти субъектов РФ. (ч.1.ст. 85 Конституции РФ)⁸¹.

4. Коллизионные полномочия, заключаются в том, что: в соответствии с ч.2 ст.85, ч.3 ст.115 Конституции РФ Президент вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам или нарушения прав и свобод гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом; отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента.

5. Организационные полномочия

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; принимать решение об отставке Правительства; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров.

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ⁸² «О Правительстве Российской Федерации» (абзац 11 статьи 15) относит разработку и осуществление мер по проведению единой политики цен к полномочиям Правительства Российской Федерации. В сфере государственного регу-

⁸¹ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012. С.85.

⁸² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве РФ». Собрание законодательства РФ 22.12.1997, №51, ст.5712.

лирования Правительство РФ обладает множеством полномочий, рассмотрим лишь основные из них:

- реализует право законодательной инициативы;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. Постановление Правительства РФ утверждает основы ценообразования и правила государственного регулирования тарифов. (Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. №520⁸³ «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов и надбавок и предельных индексов сфере деятельности организаций коммунального комплекса»).

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, наделенных компетенцией в сфере государственного регулирования: Министерство экономического развития РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство транспорта РФ, Федеральная антимонопольная служба. Для разграничения полномочий указанных федеральных органов исполнительной власти утверждаются положения о данных органах. В настоящее время разграничена компетенция в регулировании цен между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Так, на федеральном уровне сохраняется регулирование цен и тарифов в электроэнергетике, газораспределительной сети, на железнодорожном транспорте, на основные услуги связи, учитывая естественную монополию этих отраслей, а также на продукцию, закупаемую исключительно или преимущественно государством.

На продукцию, товары и услуги локальных (местных), естественных монополий государственное регулирование осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации. К таким видам продукции относятся: электро- и теплоэнергия, отпускаемые региональными энергоснабжающими организациями; газ природный и сжиженный, реализуемый населению; пе-

⁸³ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. №520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов и надбавок и предельных индексов сфере деятельности организаций коммунального комплекса»

ревозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении; коммунальные услуги в области водоснабжения и водоотведения; услуги почтовой и электрической связи по утвержденному перечню; торговые надбавки на лекарственные; средства и изделия медицинского назначения. Региональные органы могут вводить надбавки снабженческо-бытового характера и торговые на продукцию и товары реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.

В условиях кризисных ситуаций Правительство и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут вводить регулирование цен самостоятельно и оперативно в течение непродолжительного периода времени, предоставив информацию о своих действиях для рассмотрения и утверждения в законодательные органы.

Контроль за уровнем цен на федеральном уровне осуществляет Министерство экономического развития и торговли РФ, на уровне субъектов РФ данные полномочия осуществляет орган исполнительной власти субъекта Федерации в пределах своей компетенции, на местном уровне - орган местного самоуправления. Кроме того, финансовые и антимонопольные органы, органы регулирования естественных монополий и государственной налоговой службы, государственные торговые инспекции и другие имеют право осуществлять контроль за соблюдением порядка применения цен и тарифов.

2.1. Органы государственного управления в сфере регулирования цен (тарифов)

На федеральном уровне центральным органом исполнительной власти в области ценообразования является Министерство экономического развития и торговли РФ, основными направлениями деятельности которого является:

- разработка предложений по проведению единой в стране государственной политики цен, совершенствование механизма ценообразования с

целью повышения действенности цен в развитии рыночных отношений, структурной перестройки в народном хозяйстве, решении социальных проблем;

- систематический анализ ценообразования во всех отраслях народного хозяйства и подготовка на этой основе предложений по совершенствованию государственной политики цен;

- разработка прогнозов динамики цен в народном хозяйстве и в отдельных отраслях.

В соответствии с положением о Министерстве экономического развития РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437⁸⁴, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выборке государственной политике и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально экономического развития. Отвечает за подготовку предложений об установлении предельных розничных цен на отдельные виды социально-значимых продовольственных товаров первой необходимости. Совместно с отраслевыми министерствами и ФАС России осуществляет выработку и реализацию единых подходов при государственном регулировании цен (тарифов). В структуре центрального аппарата Минэкономразвития России по основным направлениям деятельности созданы департаменты, в том числе Департамент государственного регулирования тарифов, инфраструктурных реформ и энергоэффективности, основная деятельность которого тарифно-ценовая политика в отраслях естественных монополий.

Компетенцией в сфере государственного регулирования цен (тарифов) наделено Министерство энергетики РФ, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политике и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Занимается вопросами прогноза топливно-энергетического баланса (подробно полномочия перечислены в

⁸⁴ Собрание законодательства РФ 2008 г. №24 ст.2867

Положение о Министерстве энергетики РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. №400⁸⁵).

Федеральной антимонопольной службе в соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2015 N 373 помимо установленных полномочий в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. №33 переданы полномочия Федеральной службы по тарифам в связи с упразднением. Федеральная антимонопольная служба осуществляет следующие полномочия:

1. В сфере государственного регулирования ЖКХ самостоятельно принимает нормативно-правовые акты:

- методические указания (методики) по расчету цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; перечень и формы документов, представляемых для рассмотрения разногласий в области государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию;

- регламент рассмотрения дел об установлении тарифов и (или) их предельных уровней на электрическую (тепловую) энергию (мощность) и на услуги, оказываемые на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности), а также на рынках тепловой энергии;

- правила применения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий;

- перечень документов, представляемых для принятия решения по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и порядок рассмотрения таких документов;

- порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих регулирование тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления;

- единая система классификации и отдельного учета затрат относи-

⁸⁵ Положение о Министерстве энергетики РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. №400 // сборник законодательства РФ 2008 №22 . Ст.2577

тельно видов деятельности теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций, а также система отчетности, представляемой в федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования цен (тарифов);

- правила предоставления информации, связанной с государственным регулированием тарифов в сфере теплоснабжения;

- порядок согласования решений органов исполнительной власти субъектов РФ, касающихся перехода к регулированию тарифов в электроэнергетике с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала

2. ФАС России осуществляет контроль:

- за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях.

- за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование.

- за соблюдением установленных законодательством о естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий;

- за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий;

- за применением государственных регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса;

- за обоснованностью установления и изменения цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; в области регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе за соблюдением стандартов раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулиро-

вания тарифов;

3. ФАС России:

- выдает (направляет) предписания об отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения; предписания, обязательные для исполнения территориальной сетевой организацией, оказывающей услуги по передаче электрической энергии, осуществляющей холодное водоснабжение и (или) водоотведение (организация водопроводно-канализационного хозяйства), осуществляющей горячее водоснабжение, теплоснабжающей организацией при осуществлении деятельности в рамках исчерпывающих перечней процедур в сферах строительства. ; предписания о заключении договоров, об изменении условий договоров или о расторжении договоров в случае, если лицами, права которых нарушены или могут быть нарушены, было заявлено соответствующее требование;
- осуществляет согласование решений органов исполнительной власти субъектов РФ об отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения и о введении регулирования тарифов в сфере теплоснабжения после их отмены;
- формирует и ведет реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль с целью определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) и реестр гарантирующих поставщиков;
- участвует в процедуре согласования инвестиционных программ субъектов электроэнергетики;
- рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления;
- устанавливает (утверждает, регистрирует): предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни тарифов на тепловую энергию.
- рассматривает разногласия по вопросам установленных цен, (тарифов), в связи с выбором метода регулирования, между органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), органами местного самоуправления поселений, городских округов при обращении организаций и принимает решения, обязательные для исполнения;

- обобщает и анализирует практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства; осуществляет в пределах своих полномочий производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- имеет право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

Распределение полномочий в сфере регулирования жилищно-коммунального комплекса схематично по вертикали можно представить в виде Приложения 1.

Некоторые из полномочий органов исполнительной власти напрямую указаны не только в Положениях утверждающих деятельность соответствующих исполнительных органов, но и в федеральных законах, регулирующих соответствующие сферы жилищно-коммунального комплекса.

Так, например, полномочия органов исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ⁸⁶ «О водоснабжении и водоотведении» представлены в Приложении 2, а полномочия органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законом от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ⁸⁷ «О теплоснабжении» схематично представлены в Приложении 3, и более развернуто в Приложении 4.

⁸⁶ Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" Собрание законодательства РФ", 12.12.2011, N 50, ст. 7358.

⁸⁷ Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении". Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4159.

2.2. Органы исполнительной власти, участвующие в регулировании цен (тарифов) на региональном уровне

Перед тем как рассмотреть систему органов регионального управления, необходимо отметить, что существовавшая Федеральная служба по тарифам относилась к федеральным органам исполнительной власти, не имеющим территориальных органов. На момент упразднения ФСТ России у ФАС России существовали территориальные органы. На сегодняшний момент законодатель не разъясняет степень разграничения полномочий между территориальными органами антимонопольной службы и федеральным исполнительным органом.

Как указывается в комментариях к Конституции РФ, «территориальные органы федеральных органов исполнительной власти - это органы федеральной исполнительной власти «на местах», в результате их создания образуется единая «исполнительная вертикаль»»⁸⁸. Территориальные органы в пределах своих полномочий обеспечивают реализацию государственной политики в соответствующей сфере управления. Они независимы в своей деятельности и не подчинены главам субъектов РФ, главам муниципальных образований, их законодательным органам. Т.е. с упразднением ФСТ России была решена задача линейного административного подчинения для решения задач государственного управления на всей территории. Потребность в территориальных органах ФСТ России была огромной проблемой, что подтверждается социальным недовольством и прямым вмешательством Президента РФ в первом квартале 2010 г. в ситуацию, когда регулируемые цены в отдельных регионах увеличились в 2 раза.

Во многих субъектах РФ полномочиями в сфере регулирования цен наделены несколько органов исполнительной власти субъекта Федерации, что затрудняет управление процессом ценообразования и усложняет, а также уменьшает оперативность в информационном обмене при проведении мо-

⁸⁸ Зоркин В.Д., Лазарев Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации.- М.:Эксмо, 2010.-С.76

нитингов. В исполнительных органах субъектов Федерации имеются специализированные подразделения по проведению ценовой политики – управления, комитеты по ценовой политике, департаменты.

Ряд полномочий органов управления дублируется, например установление предельных минимальных и максимальных уровней тарифов на основе экспертизы материалов, представленных сетевыми организациями в ФАС России, и предложений региональных органов управления. Затем экспертизу этих же материалов проводят региональные органы для установления фиксированного тарифа. В результате проводится дублирование одних и тех же полномочий, что влечет двойные затраты трудовых, финансовых и временных ресурсов. Ситуация осложняется, если в последствии требуется превышение установленного предельного уровня тарифа.

Для повышения эффективности управления в сфере государственного регулирования необходимо исключить органы исполнительной власти субъектов из системы органов регулирования. А так как территориальные органы ФАС уже существуют наделять их соответствующими полномочиями с фиксированной численностью в соответствии со штатным расписанием и вертикальным подчинением. (Т.е. внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», признав утратившим силу п.55 части 2 ст. 26.3). А п.4 «Положения о Федеральной антимонопольной службе», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 331 содержит все необходимые изменения.

2.3. Органы местного самоуправления и их полномочия при регулировании цен (тарифов)

Международное понятие местного самоуправления закреплено в п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.⁸⁹: «под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения».

В Российской Федерации под местным самоуправлением принято понимать форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения и учитывая местные традиции.

Глава 8 Конституции РФ и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ определяют основные полномочия и компетенцию органов местного самоуправления. К специфическим критериям местного самоуправления отличающего его от государственного управления можно отнести – обеспечение интересов местного населения. Население не в праве упразднить местное самоуправление, к тому же как само муниципальное образование так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Вторым отличительный критерий, это характер власти: государственная власть - суверенна, муниципальная - подзаконна. Степень нормотворчества муниципальной власти сведена к минимуму.

Конституция РФ не относит регулирование цен (тарифов) к вопросам местного значения и не закрепляет соответствующих полномочий за органа-

⁸⁹ Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ// СЗ РФ.1998 №15.Ст.1695.

ми местного самоуправления. Такое закрепление содержится в Федеральном законе от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ⁹⁰:

- п. 4. ч.1 ст. 17 органы местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

- п. 4.1. ч. 1 ст. 17 органы местного самоуправления осуществляют регулирование тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

- п. 4.2 ч. 1 ст. 17 полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом "О теплоснабжении";

- п. 4.3 ч. 1 ст. 17 полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом "О водоснабжении и водоотведении";

Правовые проблемы реализации органами местного самоуправления полномочий указанных выше связаны с тем, что перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг (Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 N 239 (ред. от 04.09.2015) "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен

⁹⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003 №40. Ст.3822.

(тарифов)", на которые осуществляется государственное регулирование цен (тарифов), утверждены постановлением Правительства, а не федеральным законом. Следовательно, возникает правовая проблема по разграничению полномочий между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в сфере регулирования цен. Изменения в данном постановлении сентября 2015 года коснулись только полномочий ФАС, в связи с упразднением ФСТ России.

В соответствии с п.1.ст.76 Конституции РФ по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Исходя из того, что основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации, перечни продукции, товаров и услуг, подлежащих государственному регулированию должны быть утверждены федеральным законом, имеющим прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Для устранения данного противоречия требуется законодательное установление перечней, что позволит органам местного самоуправления в полной мере реализовывать полномочия, предусмотренные п.4. ч.1 ст. 17 Федерального закона от 6.10.2003 г.№131-ФЗ.

Полномочия органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок закреплены в ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов коммунального комплекса»⁹¹

- устанавливают систему критериев, используемых для определения доступности для потребителей услуг организаций коммунального комплекса;

- устанавливают надбавки к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования;

⁹¹ Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» Сборник законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 36,

- публикуют информацию о тарифах и надбавках, об инвестиционных программах организаций коммунального комплекса, а также о результатах мониторинга выполнения этих программ;
- осуществляют мониторинг выполнения инвестиционных программ;
- принимают решения и выдают предписания в пределах своих полномочий, установленных настоящим Федеральным законом, которые обязательны для исполнения организациями коммунального комплекса;
- запрашивают информацию у организаций коммунального комплекса, предусмотренную настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе информацию по вопросам применения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, в формате, определяемом органом регулирования муниципального образования;
- согласовывают в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, решение концедента о заключении концессионного соглашения и конкурсную документацию в части долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций коммунального комплекса.

В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ⁹² «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», государственный контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок и органами регулирования субъектов РФ в порядке, определяемом правительством РФ.

Как следует из подразделов «д», «е» пункта 5 Положения о государственном контроле в области регулируемых государством цен(тарифов),

⁹² Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организации коммунального комплекса» Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 36.

утвержденных постановлением Правительства РФ от 27 июня 2013 г. №543⁹³ «внеплановые контрольные мероприятия могут проводиться по решению органов, осуществляющих государственный контроль, органов осуществляющих государственную власть, органов местного самоуправления, граждан и организаций». Органы исполнительной власти субъектов РФ в процессе контроля, ФАС России в процессе государственного контроля обоснованности установленных органами муниципального образования тарифов дублируют их функции. К тому же при такой организации системы контроля нарушаются обязательные условия реализации полномочий органов местного самоуправления. Таких как ограничение самостоятельности по решению вопросов местного значения и фактическая постановка органов местного самоуправления в единую систему функционирования органов власти, их административной подчиненности, подконтрольности органам государственной власти, чем нарушаются положения ст.12 Конституции РФ, в которой указано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Получается, что если органы местного самоуправления не могут регулировать тарифы и цены самостоятельно, то они не должны наделяться указанными полномочиями. Наличие в организационной структуре системы управления в сфере регулирования услуг организаций коммунального комплекса, муниципального уровня и отнесение функций регулирования цен к вопросам местного значения противоречит конституционным основам местного самоуправления.

Количество управляющих субъектов в сфере регулирования цен « требует сокращения и, прежде всего, на муниципальном уровне, что является одним из направлений по совершенствованию системы управления».⁹⁴

⁹³ Постановление Правительства РФ от 27 июня 2013 г. №543 Положение о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых цен(тарифов). Собрание законодательства РФ. Собрание законодательства РФ 08.07.2013 г., №27, ст. 3602.

⁹⁴ Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012. С. 132.

В связи с этим предлагается исключить органы местного самоуправления из системы органов регулирования ценообразования организаций коммунального комплекса путем внесения изменений:

- в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁹⁵ исключив из пункта 1 ст. 17 подпункт 4.1.

- в Федеральный закон 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ (с 1 января 2017 г. утратит силу) исключив: из п.1 ст.5 подпункт3; из п.2 ст.5 подпункт 2,7; из подпункта8 п2 ст5 слова «о тарифах и надбавках» и из ст. 5 пункты 4,5.

⁹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Собрание законодательства РФ от 06.10.2003, №40 ст.3822.

Глава 3. Повышение эффективности механизма государственного регулирования цен (тарифов)

Оценить эффективность или неэффективность управления, определить его качественные и количественные показатели невозможно, если управленческий процесс осуществляется сам из себя и ради себя⁹⁶.

Цель представляет собой результат деятельности, к которому стремятся субъекты управления, по результатам достижения можно судить об эффективности управления. В.В. Прудников в диссертационной работе писал: «главная причина провала работы по участию государственных органов формировании и регулировании цен отсутствие сформулированных целей»⁹⁷ К примеру, подавление инфляции любой ценой, или ограничение роста платы граждан за услуги ЖКХ в пределах 4% не может выступать такой целью.

В теории права выделяют следующие направления повышения эффективности правового регулирования:

1. Совершенствование правотворчества. Нормы права должны наиболее точно и полно выражать общественные интересы и те закономерности в рамках которых они будут действовать, т.е. необходимо создавать с помощью соответствующих юридических и информационных средств такое положение, когда соблюдение закона будет выгоднее его нарушения. Кроме того, важно усилить юридическую гарантированность правовых средств, действующих в механизме правового регулирования, т.е. повысить уровень вероятности в достижении ценности и снизить уровень вероятности в воспрепятствовании этому процессу.⁹⁸

2. Совершенствование правоприменения, «дополняющее» действенность нормативного регулирования, а значит, и в целом механизма правового

⁹⁶ Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов/ Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов.- Ростов-на-дону: Феникс, 2008. с.5.

⁹⁷ Прудников В.В. Повышение эффективности государственного регулирования тарифов на рынке транспортных услуг: дис...канд.эконом.наук.-М. 2000.- с.36

⁹⁸ Матузов Н.И. Мальто А.В. Теория государства и права : учебник 4-е издание .-М.: Изд-во Дело РАНХиГС, 2014.- С.506

регулирующего. Соединение нормативного регулирования и правоприменения необходимо, так как по отдельности они демонстрируют свои «слабые стороны». Нормативное регулирование без индивидуального усмотрения превращается в формализм, а правоприменение без нормативного (без общего правила) - в произвол. Управленческий механизм получит дополнительные преимущества только в том случае, если будет выражать взаимосвязь различных правовых средств разных видов правового регулирования.

Если нормативная регламентация «призвана обеспечить стабильность и необходимое единообразие в регулировании общественных отношений, ввести их в рамки законности, то правоприменение - учет конкретной обстановки, своеобразие каждой юридической ситуации»⁹⁹.

3. Повышение уровня правовой культуры субъектов права, что оказывает непосредственное влияние на процесс укрепления законности и правопорядка. Механизм правового регулирования должен иметь социальную ценность, должен создавать режим благоприятствования осуществлению законных стремлений, это юридическая технология удовлетворения общественных, публичных интересов.

Поэтому все существующие проблемы в данной отрасли можно разместить по представленным блокам следующим образом:

1.1. Совершенствование нормативно-правовой базы. Первостепенная задача – это создание единого федерального закона «Об основах ценовой политики Российской Федерации», который будет ядром системы нормативных правовых актов и должен быть увязан с действующим административным, антимонопольным и иным законодательством. В содержательной части закона должно быть представлено:

- стратегические цели управления в сфере ценообразования
- задачи государственного регулирования цен и тарифов
- принципы ценовой политики,
- понятие ценовой политики

⁹⁹ Матузов Н.И. Мальто А.В. Теория государства и права : учебник 4-е издание .-М.: Изд-во Дело РАНХиГС, 2014.- С.506

- система органов регулирования и их полномочия
- методы государственного регулирования цен
- порядок ввода и прекращения регулирования
- ответственность субъектов ценообразования.

Это позволит повысить успешность и эффективность управления процессами образования цен, защитить интересы производителей от неоправданного вмешательства государства в их хозяйственную деятельность, определить четкие границы между сферами влияния государства и рынка - создаст эффективный механизм ценообразования. Действующая система законодательства в жилищно-коммунальной отрасли настолько обширна и не систематизирована подвержена постоянным изменениям.

1.2. В нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность ресурсоснабжающих организаций в нормативно-правовых документах имеется ряд пробелов, законно позволяющих органам регулирования превышать свои полномочия и вмешиваться в хозяйственную деятельность регулируемых организаций. Так, например, Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 N 1075 в п.45 определяет, что «Арендная плата, концессионная плата и лизинговый платеж включаются в прочие расходы в размере, не превышающем экономически обоснованный уровень. Экономически обоснованный уровень арендной платы, концессионной платы или лизингового платежа определяется органами регулирования исходя из принципа возмещения арендодателю, лизингодателю или концеденту амортизации, налогов на имущество и землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду, лизинг, концессию»¹⁰⁰. Исходя из буквального толкова-

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 N 1075 (ред. от 31.12.2015) "О ценообразовании в сфере теплоснабжения" (вместе с "Основами ценообразования в сфере теплоснабжения", "Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения", "Правилами установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в отнесенной законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сфере теплоснабжения и (или) цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, которые подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определенным статьей 8 Федерального закона "О теплоснабжении", "Правилами определения стоимости активов и инвестированного капитала и ведения их раздельного учета, применяемые при

ния текста Постановления, понятно, что в данном случае речь идет о сетях и объектах выработки тепловой энергии. Упоминание арендных платежей иных видов имущества (например, хозяйственные помещения, офисные помещения, производственные помещения) отсутствует. Следовательно, регулируемая организация может включить данные расходы для определения НВВ (необходимой валовой выручки, которая при делении на объем отпуска тепловой энергии дает величину тарифа) только в судебном порядке, используя аналогию закона, ссылаясь на сходные отношения регулируемые Постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения". Где в п. 44 предусмотрены «расходы на арендную плату и лизинговые платежи в отношении централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения либо объектов, входящих в состав таких систем, определяются органом регулирования тарифов в размере, не превышающем экономически обоснованный размер такой платы»¹⁰¹. А п. 41 подпунктом «в» предусмотрена арендная плата, лизинговые платежи, не связанные с арендой (лизингом) централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения либо объектов, входящих в состав таких систем в качестве административных расходов. Таким образом, орган регулирования получил возможность занижения тарифа на передачу тепловой энергии путем исключения вышеуказанных затрат. (Решение ВАС РФ от 02.08.2013 N ВАС-6446/13 <О признании второго предло-

осуществлении деятельности, регулируемой с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала", "Правилами заключения долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам, определенным соглашением сторон, в целях обеспечения потребления тепловой энергии (мощности) и теплоносителя объектами, потребляющими тепловую энергию (мощность) и теплоноситель и введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.", "Правилами распределения удельного расхода топлива при производстве электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии").

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 (ред. от 24.12.2015) "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения" (вместе с "Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения", "Правилами регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения", "Правилами определения размера инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения и порядка ведения его учета", "Правилами расчета нормы доходности инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения").

жения подпункта 5 пункта 28 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 N 1178, не соответствующим статье 1 Гражданского кодекса РФ, статьям 6 и 23 Федерального закона от 26.06.2003 N 35-ФЗ»)

1.3. Отсутствие регламента проведения процедуры защиты установления тарифа на уровне взаимодействия регионально органа исполнительной власти и хозяйствующего субъекта. На сегодняшний день отсутствует возможность хозяйствующего субъекта на этапе установления тарифа защитить свои интересы, хотя в законе прописано, что регулирование цен, тарифов должно быть направлено на установление баланса интересов между ресурсоснабжающими организациями и конечными потребителями. Процедура проведения заседания Правления регулирующего органа для организации носит формальный характер и не требует присутствия представителя организации. На основании действующего законодательства регулируемая организация обязана к 1 мая предоставить предложение о тарифе на соответствующий регулируемый период (или корректировка тарифа, если речь идет о долгосрочном тарифе) и обосновывающие документы, перечень которых не установлен. На этом участие организации в установлении тарифа заканчивается. По усмотрению регулирующего органа открывается дело об установлении тарифа по инициативе регулируемой организации или по инициативе органа исполнительной власти. Орган регулирования составляет свой расчет тарифа основываясь на критерии обоснованности (законодательно отсутствует) и принимает свой расчет на заседании Правления до 20 декабря текущего года. На основании действующей нормы права организация по письменному ходатайству может ознакомиться с экспертизой материалов тарифного дела до момента утверждения тарифа и в течении года, после установления тарифа. Отсутствие процедуры согласования расчета произведенного регулирующим органом, предоставление дополнительных подтверждающих документов, влечет недовольство хозяйствующих субъектов, так как тариф все равно будет установлен в том объеме в котором рассчитан регулятором (исполнительным органов субъекта Федерации). Соответственно единственный путь

защитить свои интересы это оспаривание вынесенного нормативно-правового акта органа регулирования.

Оспаривание может проходить двумя путями через судебную систему, либо в досудебном порядке через ФАС России.

«С 2012 года наблюдается резкий рост количества заявлений о досудебном рассмотрении споров, в 2014 году рост по отношению к 2013 году составил 172% (в 2013 году данный рост составлял 190,6%,)»¹⁰².

«Увеличение рассматриваемых заявлений обусловлено тем, что при рассмотрении досудебных споров ключевым аспектом является выявление нарушений законодательства, их документальная фиксация с одновременной выработкой мер реагирования и пресечения выявленных нарушений с последующим привлечением виновных в совершении указанных нарушений лиц к ответственности, а также с обеспечением контроля за надлежащим исполнением принятых ФСТ России решений по данным вопросам».¹⁰³

Введение на законодательном уровне нормативно-правового акта регулирующего регламентную процедуру проведения защиты тарифа позволит уменьшить количество исковых и досудебных споров направляемых в Федеральный орган государственного регулирования так и в судебную систему.

1.4. Нормативно правовые акты разработанные министерствами и отраслевыми ведомствами устарели, и требуют пересмотра, например, применение новых технологий, новых строительных материалов требует внесение изменений в постановление Правительства РФ от 01.01.2002 №1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы».

1.5. Государству необходимо в законодательном порядке утвердить и определиться с понятиями «расчетная нормативная прибыль», «предпринимательская прибыль», кто из организаций осуществляющих деятельность и в каком размере может получать прибыль установленную в тарифе на развитие и дальнейшее инвестирование и в каком объеме для осуществления соб-

¹⁰² Отчет о результатах деятельности ФСТ России в 2014 г. и задачах на среднесрочную перспективу. Размещен на официальном сайте ФСТ России.- С. 136.

¹⁰³ Там же.

ственных нужд. Четко разграничить прибыли гарантирующих, ресурсоснабжающих, сетевых, единых теплоснабжающих организаций. Только в этом случае возможно внедрение программ государственно-частного партнерства. Процесс модернизации и реконструкции объектов жилищно-коммунального комплекса имеет долгосрочный характер с длительным сроком окупаемости, следовательно, доход организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере должен быть гарантирован государством, а не зависеть от устанавливаемых предельных уровней цен (тарифов) на услуги ЖКК, и тем более он должен быть независим от кризисных ситуаций в экономике.

В связи с существующими тенденциями по комплексной застройке территорий, где застройщик полностью строит сеть инженерно-технологических коммуникаций, где для сдачи объекта капитального строительства в эксплуатацию застройщику необходимо осуществить подключение к инженерным сетям (на основании актов разграничений балансовой и эксплуатационной принадлежности). Государству необходимо, учитывая данные тенденции создать условия для организации частного бизнеса, предоставить льготы, возможности оформления инженерных сетей в частную собственность. Вопрос стоит не в привлечении инвестиционных средств в данную сферу со стороны (ГЧП), а в создании изнутри, государству необходимо сейчас на момент становления попытаться сформирования данный рынок, устанавливая правила функционирования и взаимодействия.

1.6. Разграничение полномочий, законодателю необходимо четко разграничить полномочия органов исполнительной власти, исключить дублирование полномочий. Организовать четкую систему мониторинга, так как пересечение полномочий влечет не только неэффективность управления, но и финансовые затраты бюджетных средств соответствующих уровней, а также искажает аналитическую информацию. Поэтому одна из наиболее актуальных проблем административно-правового законодательства в сфере регулирования цен и тарифов является нечеткое распределение функций по административному ценообразованию и контролю между органами управления.

К примеру, иллюстрация №1 из отчета начальника управления регулирования в сфере жилищно-коммунального комплекса ФСТ России¹⁰⁴.

В качестве подтверждения выше сказанного на иллюстрации представлены в графическом соотношении данные об утверждении схем теплоснабжения. При этом Минэнерго утверждает схемы и утверждает объемы технологических потерь тепловой энергии по данным схемам, а Минстрой проводит мониторинг утверждения схем, а так же рассматривает разногласия при утверждении схем теплоснабжения и утверждает порядок разработки схем теплоснабжения. Количество организаций осуществляющих теплоснабжение в соответствии с реестром естественных монополий одинаково и в том и в другом случае.

На качестве мониторингов и статистической информации сказывается отсутствие межведомственного взаимодействия и независимость органов регулирования субъектов РФ от федерального органа исполнительной власти ФСТ России (ФАС России), отсутствие утвержденных форм мониторингов. На сегодняшний момент запрос в регулируемую организацию по одному и тому же объекту мониторинга может поступать как от федерального органа регулирования ФАС России, так и параллельно от органа регулирования субъекта Федерации и иных органов исполнительной власти субъекта Федерации, так и от территориального органа ФАС России.

1.7. Совершенствование механизма выявления и оформления прав на бесхозные объекты жилищно-коммунального хозяйства, в том числе стимулирование к этой деятельности органов местного самоуправления, на территории которых выявляются такие объекты.

Второе направление повышения эффективности управления представлено рядом следующих проблем:

2.1. Проблема применения понятия «малозначительное административное правонарушение». При анализе отчетных документов

¹⁰⁴ Медведев А.Т. Отчет : итоги регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в 2014 г. Применение индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. Переход на долгосрочное тарифное регулирование. –М, апрель 2015 г.

органов исполнительной власти субъектов Федерации за 2013, 2014, 2015 года наблюдается значительное (2-х кратное) увеличение дел по привлечению к административной ответственности субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности. Каждый орган исполнительной власти субъекта констатирует о значительном увеличении объемов уплаченных штрафов. В данном случае контрольная функция органов исполнительной власти превращается в фискальную. Деятельность данных органов должна быть направлена на формирование правового поведения хозяйствующих субъектов, при этом в большинстве случаев нарушения являются незначительными. В данном аспекте очень интересен опыт Министерства тарифного регулирования Калужской области¹⁰⁵. В 2015 г. Министерство использовало автоматизированную систему проверки в сфере стандартов раскрытия, что позволило выдавать предписания об устранении выявленных нарушений организациям в автоматическом режиме и дало возможность регулируемым организациям устранить нарушения. В последующем Министерством проводилась работа по привлечению к административной ответственности не за само правонарушение, а за неисполнение предписания, выданного на основании ч.5ст. 19.5КоАП.

При малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП)

Под термином «малозначительный» в большинстве случаев понимается «не имеющий большого значения, не оказывающий большого влияния на кого-либо, что-либо, не имеющий важных последствий»¹⁰⁶. Признаки, позволяющие судить и говорить о малозначительности административных правонарушений законодателем не определены. Сложившееся толкование в судебной практикенеоднозначно, в одних случаях- это легко устранимое нарушение, в других- незначительное отступление от требований закона. В

¹⁰⁵ Отчет о результатах деятельности в 2015 г и задачах на среднесрочную перспективу. Министерство тарифного регулирования Калужской области . Калуга 2016 г. С36.

¹⁰⁶ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка в 2-х томах.-М.: Русский язык, 2000. Т.2.- С.200

марте 2005 года Пленум Верховного Суда РФ¹⁰⁷ сформулировал определение понятия «малозначительное административное правонарушение – действие, бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений»¹⁰⁸.

Практика применения ст.2.9 КоАП РФ является нестабильной и несложившейся, не решает проблемы соразмерности административного наказания совершенному правонарушению, правоприменение указанной нормы не предписывает обязанности рассматривать совершенное административное правонарушение на предмет малозначительности.

2.2. Межтарифная разница . В целях обеспечения арбитражными судами принципа единообразия судебной практики Высшим арбитражным судом РФ в Постановлении Пленума от 06.12.2013 г. № 87 «О некоторых вопросах рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь ресурсоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей» (далее по тексту – Постановление № 87) были даны разъяснения касательно рассмотрения споров между ресурсоснабжающими организациями, вызванных установлением регуляторами тарифов в размере ниже экономически обоснованного.

В настоящее время основными принципами отраслевого законодательства в области тарифного регулирования являются недопущение роста тарифов для конечных потребителей, а также установление экономически обоснованных тарифов для регулируемых (ресурсоснабжающих) организаций.

Существует тонкая грань соблюдения баланса интересов ресурсоснабжающих организаций и конечных потребителей, но регулятору не всегда удается достичь данного баланса. Ресурсоснабжающим организациям приходится сталкиваться с установлением регулирующими органами тарифов в размере ниже экономически обоснованного, в том числе в связи с наличием

¹⁰⁷ Постановление Пленума ВС РФ 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях/ Российская газета от 19.04.2005 №80

¹⁰⁸ Там же.

предельных уровней тарифов, что влечет возникновение межтарифной разницы и финансовых потерь у ресурсоснабжающих организаций.

Данная проблема неоднократно становилась предметом обсуждения. Так, на Всероссийском семинаре-совещании «Тарифное регулирование в 2013 году и задачи органов государственного регулирования на 2014 г.», проходившим в г. Сочи 17-18 октября 2013 г., руководителем Федеральной службы по тарифам РФ С.Г. Новиковым было отмечено, «что региональными регуляторами допускаются нарушения методологии формирования и установления тарифа, а также применения предельных уровней тарифов, в том числе установление тарифов в размере ниже экономически обоснованного, в связи с чем необходимо усиление ответственности за нарушение законодательства в области регулирования цен. Однако, в настоящее время законодательством не определено лицо, несущее ответственность за возникновение межтарифной разницы, а также отсутствуют четкие механизмы компенсации финансовых потерь ресурсоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей»¹⁰⁹.

Сложилась как положительная, так и отрицательная судебная практика. Вынося судебные решения об удовлетворении требований о взыскании убытков, суды исходили из следующего:

- согласно пункту 26 Правил государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26.02.2004 г. № 109, в отношении электрической и тепловой энергии и мощности допускается применение льготных тарифов при наличии соответствующего решения регулирующего органа, в котором указаны потребители (группы потребителей), в отношении которых законодательно установлено право на льготы, основания для предоставления льгот

¹⁰⁹ О.Ю. Суханова. Взыскание межтарифной разницы. Тенденции развития судебной практики. Новости теплоснабжения №8 август 2014 г. - С.55.

и порядок компенсации выпадающих доходов гарантирующих поставщиков, энергоснабжающих организаций, энергосбытовых организаций. Таким образом, при установлении тарифов на коммунальные ресурсы, регулирующий орган должен установить законный порядок компенсации выпадающих доходов. (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.12.2011 г. по делу № А56-3679/2011);

- поскольку возникновение межтарифной разницы является прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен и тарифов, то публично-правовое образование обязано возместить ресурсоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 30.08.2013 г. по делу № А04-886/2013).

Основными выводами отрицательной судебной практики являются:

- требования о возложении ответственности на органы государственной власти и местного самоуправления за понесенные регулируемой организацией убытки, возникшие вследствие неполной компенсации межтарифной разницы, без оспаривания тарифа, не подлежат удовлетворению (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.10.2013 г. № А11-3266/2011, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.10.2013 г. № А5654388/2012);

- выводы о недоказанности противоправности действий регулятора, размера убытков.

Высший арбитражный суд РФ в Постановлении № 87 дал разъяснения касательно надлежащего ответчика по делам о взыскании потерь, вызванных межтарифной разницей.

1). Так, субъектом, обязанным обеспечить компенсацию межтарифной разницы, является публично-правовое образование, уполномоченным органом которого было принято тарифное решение, повлекшее возникновение межтарифной разницы. Публично-правовым образованием должна быть установлена компенсация потерь.

2). Не требуется оспаривание тарифного решения, послужившего причиной возникновения потерь у ресурсоснабжающей организации. В случае

если публично-правовым образованием не предусмотрена возможность компенсации потерь, вызванных межтарифной разницей, либо компенсация предусмотрена в недостаточном размере, для требований ресурсоснабжающей организации оспаривание тарифного решения не требуется.

3). В Постановлении № 87 определены особенности доказывания по данной категории дел. «Регулируемая организация (истец) обязана представить расчет своих требований, исходя из разницы между размером утвержденного, экономически обоснованного тарифа и тарифа, установленного в размере ниже экономически обоснованного, а также доказанного им количества ресурса, поставленного потребителям по такому тарифу. Ответчик (публично-правовое образование) вправе возражать против представленного расчета, ссылаясь на то, что при установлении тарифа в размере ниже экономически обоснованного были приняты и предусмотрены меры, направленные на компенсацию потерь ресурсоснабжающей организации иным способом (выделение субсидий и т.д.).

Высшим арбитражным судом РФ фактически разъяснено, «что потери ресурсоснабжающих организаций, вызванные межтарифной разницей, должны компенсироваться, наличие предельных уровней тарифов не может являться основанием для отказа в компенсации данных потерь ресурсоснабжающей организации, в свою очередь, регулятор обязан принять меры, направленные на предотвращение возникновения межтарифной разницы»¹¹⁰.

Высшим арбитражным судом РФ предоставлен механизм защиты прав и законных интересов ресурсоснабжающих организаций (РСО) в судебном порядке. Постановление № 87 может свидетельствовать о начале формирования правового института ответственности регулятора за возникновение межтарифной разницы. Вопрос успеха реализации разъяснений Высшего арбитражного суда РФ в правоприменительной практике арбитражных судов с учетом конкретных обстоятельств судебных дел о взыскании потерь, вызван-

¹¹⁰ О.Ю. Суханова. Взыскание межтарифной разницы. Тенденции развития судебной практики. Новости теплоснабжения №8 август 2014 г. - С.55.

ных межтарифной разницей, зависит от эффективности использования истцами (РСО) средств доказывания и правильности формирования доказательственной базы.

2.3. Порядок реализации полномочий ФАС России по досудебному урегулированию споров и рассмотрение разногласий в области государственного регулирования цен (тарифов).

Основные процедуры досудебных споров и разногласий, можно классифицировать следующим образом:

1. Урегулирование в досудебном порядке споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов) в сфере деятельности субъектов естественных монополий.
2. Рассмотрение разногласий, связанных с установлением цен (тарифов) в сфере электроэнергетики.
3. Урегулирование споров, связанных с применением платы за технологическое присоединение.
4. Рассмотрение разногласий по вопросам установления цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.
5. Рассмотрение в досудебном порядке споров, возникающих при установлении и применении цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.
6. Рассмотрение разногласий в сфере теплоснабжения по вопросу выбора метода регулирования.
7. Рассмотрение в досудебном порядке споров, возникающих при установлении и применении цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения.
8. Рассмотрение разногласий в отношении установленных тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения
9. Рассмотрение разногласий в отношении установленных тарифов в сфере услуг по утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых бытовых отходов.

В настоящее время порядки рассмотрения данных вопросов регулируются следующими постановлениями:

1. Постановление Правительства РФ от 12.10.2007 №669¹¹¹: Правила рассмотрения в досудебном порядке споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов). Данный порядок регулирует взаимоотношения по Федеральным законам №147-ФЗ и №416-ФЗ. Срок рассмотрения 3 месяца с момента нарушения прав. Государственная пошлина в соответствии с НК РФ составляет 160 тыс.рублей. (в отношении федерального закона №416-ФЗ Минфин России не дал разъяснения об уплате пошлины).
2. Постановление Правительства РФ от 05.11.2003 №674¹¹²: Правила рассмотрения разногласий в электроэнергетике и теплоснабжении. Регулирует правоотношения в отношении федеральных законов №190-ФЗ и №35-ФЗ. Срок рассмотрения 30 дней с момента принятия решения об установлении тарифа. Государственная пошлина 80 тыс.рублей.
3. Постановление Правительства РФ от 09.01.2009 №14¹¹³: Правила урегулирования споров, связанных с оплатой за технологическое присоединение. Срок рассмотрения 90 дней. Государственная пошлина отсутствует.
4. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 №583¹¹⁴ Правила рассмотрения разногласий в связи с выбором метода регулирования цен в

¹¹¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2007 №669. "О Правилах рассмотрения в досудебном порядке споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов) Сборник законодательства РФ", 22.10.2007, N 43, ст. 5197.

¹¹² Постановление Правительства РФ от 05.11.2003 №674. "О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, органами местного самоуправления поселений, городских округов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями". Сборник законодательства РФ", 10.11.2003, N 45, ст. 4392

¹¹³ Постановление Правительства РФ от 09.01.2009 №14. "Об утверждении Правил урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок)"Сборник законодательства РФ", 19.01.2009, N 3, ст. 414.

¹¹⁴ Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 N 583"О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в связи с выбором метода регулирования цен (тарифов)" Сборник законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (2), ст. 4640.

сфере теплоснабжения. Срок рассмотрения 30 дней . Государственная пошлина отсутствует.

5. Постановление Правительства РФ от 07.04.2007 №208¹¹⁵: правила рассмотрения разногласий, возникающих между органами, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок на услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса. Регулирует правоотношения в соответствии с федеральным законом №416-ФЗ. Срок рассмотрения 30 дней. Государственная пошлина составляет 80 тыс. рублей.

Таким образом, регулируемые организации могут обращаться в досудебном порядке об урегулировании споров в отношении установленных тарифов на основании нескольких перечисленных выше нормативно-правовых актов.

Следовательно, необходимо для усовершенствования системы предусмотреть один проект Постановления Правительства, предусматривающий универсальный порядок рассмотрения для всех видов споров и разногласий и отмену действующих в настоящее время порядков. Так же рассмотреть вопрос об установлении единого размера государственной пошлины за рассмотрение споров и разногласий (внести изменение в Налоговый Кодекс РФ). И установить единые сроки для рассмотрения такого рода споров и разногласий.

¹¹⁵ Постановление Правительства РФ от 07.04.2007 N 208. "О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок на услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса" Собрание законодательства РФ", 16.04.2007, N 16, ст. 1912.

Заключение.

Как показывает мировой опыт, «успешное социально-экономическое развитие во многом зависит от организации государственного управления, от структуры законодательной и исполнительной власти, разграничения полномочий между отдельными ветвями, характера взаимодействия органов центральной власти с местными органами управления¹¹⁶.

Одна из наиболее важных проблем административно-правового законодательства в сфере регулирования цен (тарифов) является нечеткое распределение функций по административному ценообразованию, организация и распределение функций системы контроля (надзора) между органами управления. Необходимо совершенствование законодательной базы в области осуществления контроля, исключение дублирования полномочий, определенность в формах контроля, в вопросах уведомления хозяйствующих субъектов о проведении контроля, определенность объема полномочий.

В квалификационной работе установлена необходимость повышения эффективности государственного регулирования посредством формирования понятийного аппарата, совершенствования действующего законодательства, изменение системы органов регулирования цен.

В действующих нормативно-правовых актах не определены значения и понятия большого количества, применяемых терминов, таких как: государственное управление в сфере регулирования цен (тарифов), административное ценообразование, государственная ценовая политика.

В работе рассмотрена сущность государственной политики в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации, которая заключается в эффективном управляющем воздействии государства на процессы формирования, применения цен и участвующих в них субъектов с целью соблюдения государственных и общественных интересов. Осуществляя в рыночных

¹¹⁶ Аврутин М.Ю. Административно-правовое регулирование в электроэнергетической отрасли экономики РФ. М, 2005 – с.152.

условиях государственное регулирование цен (тарифов), государство решает задачи по стабилизации и поступательному развитию экономики, ее социальной ориентированности и эффективности, повышению уровня и качества жизни населения.

Государственная ценовая политика представляет собой совокупность определенных государством целей, задач, принципов, стратегии управления в сфере регулирования цен (тарифов) и системную деятельность исполнительных органов власти по достижению целей государственного управления с применением установленных законодательством форм и методов.

Основными принципами реализации государственной ценовой политики являются принцип обеспечения баланса экономических интересов поставщиков и потребителей продукции, товаров и услуг; принцип доступности продукции, товаров и услуг; принцип обеспечения экономической обоснованности затрат хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности; принцип создания условий для привлечения инвестиций; принцип создания условий для инновационного развития; принцип ответственности за нарушение установленного порядка ценообразования.

В целях совершенствования действующего законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере необходимо: разработать и принять федеральный закон «Об основах ценовой политики Российской Федерации», в котором следует отразить основные цели, принципы и направления ценовой политики страны; внести изменения в статьи 2.9, 4.5, 14.6 КоАП РФ; внести изменения в Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»; внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях совершенствования системы органов регулирования необходимо исключить органы исполнительной власти субъектов РФ из системы органов государственного регулирования цен (тарифов) и исключить органы

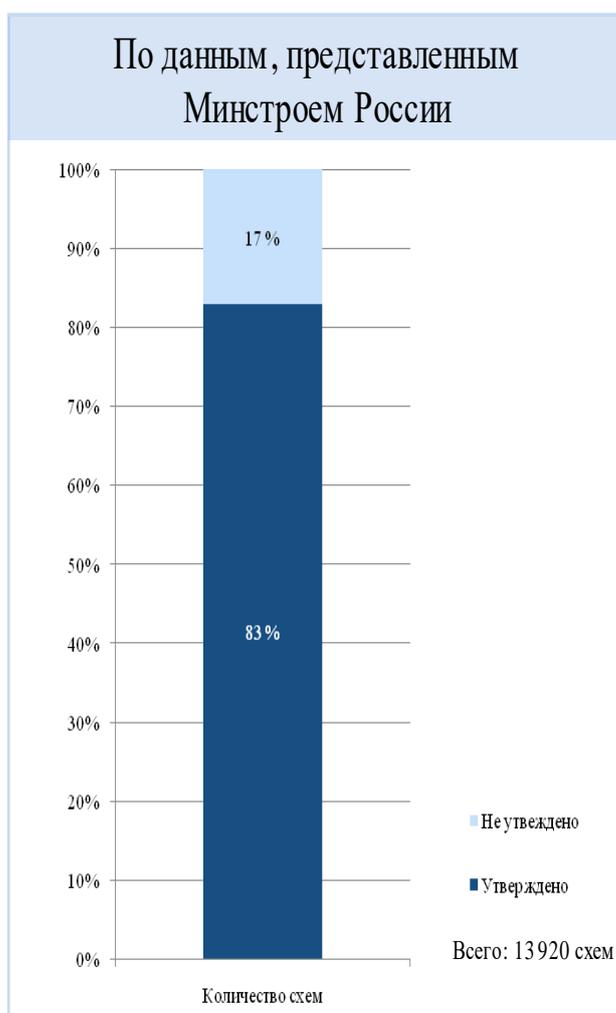
местного самоуправления из системы органов регулирования цен (тарифов) организаций коммунального комплекса.

В аспекте совершенствования административно-правового законодательства необходимо остановиться на проблеме связанной с отсутствием единообразия понимания и применения административными органами и судами категории «малозначительное административное правонарушение».

Данные предоставленные федеральными органами регулирования тарифов
о количестве утвержденных схем теплоснабжения
по состоянию на 1 квартал 2015 г.

Медведев А.Т. Отчет : итоги регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в 2014 г. Применение индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. Переход на долгосрочное тарифное регулирование, апрель 2015 г.

**Схемы теплоснабжения,
I квартал 2015 г.**



- | | | |
|--------------------|-------------------|-------------|
| • Барнаул | • Новосибирск | • Саратов |
| • Волгоград | • Омск | • Тольятти |
| • Екатеринбург | • Оренбург | • Томск |
| • Иркутск | • Пенза | • Ульяновск |
| • Казань | • Пермь | • Уфа |
| • Киров | • Ростов-на-Дону | • Ярославль |
| • Набережные Челны | • Самара | |
| • Нижний Новгород | • Санкт-Петербург | |

Требования к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения были приняты постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 154

Распределение полномочий органов исполнительной власти в сфере ЖКХ.

уровень	Орган исполнительной власти	Полномочия
Федеральный уровень	Минстрой России	<p>Мониторинг разработки и утверждения схем теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения</p> <p>Разногласия при разработке и утверждении схем теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения</p> <p>Порядок утверждения нормативов потребления коммунальных услуг (Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 № 306)</p> <p>Порядок предоставления коммунальных услуг (Постановление Правительства от 06.05.2011 № 354)</p> <p>Порядок разработки, согласования и утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения</p> <p>Вопросы коммерческого учета тепловой энергии, воды, сточных вод</p> <p>Порядок определения целевых показателей надежности и качества поставляемых товаров, оказываемых услуг</p>
	Минэнерго России	<p>Утверждение схем теплоснабжения (численность населения >500 тыс. чел.)</p> <p>Вопросы энергоэффективности</p> <p>Утверждение нормативов технологических потерь, нормативов удельного расхода топлива (для источников ТЭ в режиме комбинированной выработки, с установленной генерирующей мощностью 25 мегаватт и более), нормативов запасов топлива.</p> <p>ГИС ТЭК</p> <p>Топливо-энергетические балансы субъектов РФ</p>
	ФАС России	<p>Методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения</p> <p>Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения</p> <p>Методические указания по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения</p> <p>Предельные уровни тарифов на ТЭ (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки с установленной генерирующей мощностью 25 мегаватт и более;</p> <p>Предельные уровни тарифов на ТЭ (мощность) поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям;</p> <p>Предельные индексы изменения тарифов в сфере ВС и ВО</p> <p>Мониторинг платы граждан (ГИС ЖКХ)</p>

		<p>Рассмотрение экономических споров между органами регулирования и регулируемыми организациями</p> <p>Стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса, в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения</p>
Региональный уровень	Органы регулирования субъекта РФ	<p>Установление тарифов на электрическую энергию, тепловую энергию, услуги газоснабжения (розничная цена), водоснабжения и водоотведения</p> <p>Контроль за применением тарифов на электрическую энергию, тепловую энергию, услуги водоснабжения и водоотведения</p> <p>Контроль за раскрытием информации регулируемыми организациями</p>
	Органы государственного жилищного надзора субъектов РФ	<p>Контроль за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к определению размера и внесению платы за коммунальные услуги.</p> <p>Контроль за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах</p>
	Органы местного самоуправления	<p>Согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих деятельность в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения</p> <p>Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации</p>

Полномочия в соответствии с федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»	
Федеральные органы исполнительной власти	
Минстрой России	ФАС России
Правила коммерческого учета воды, сточных вод	Установление, изменение предельных индексов в среднем по субъекту РФ (по решению Правительства Российской Федерации)
Порядок разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, требований к их содержанию	Рассмотрение разногласий между органами регулирования и регулируемыми организациями
Правила формирования и расчета целевых показателей деятельности регулируемых организаций	Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения
Правила формирования и расчета целевых показателей деятельности регулируемых организаций	Осуществление контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации органами регулирования
Требования к проведению технического обследования централизованных систем водоснабжения	Рассмотрение в досудебном порядке споров между органами регулирования, регулируемыми организациями и абонентами по установлению и применению тарифов
Порядок ведения раздельного учета затрат по видам деятельности и единой системы классификации таких затрат	Отмена решений органов исполнительной власти субъектов РФ, принятых с нарушением законодательства
Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения	
Установление тарифов	
Утверждение инвестиционных программ	
Утверждение производственных программ	
Осуществление контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации регулируемыми организациями	
Выбор методов регулирования тарифов в отношении регулируемых организаций	
Осуществление регионального государственного контроля в области регулирования тарифов	
Заключение соглашения об условиях осуществления регулируемой деятельности	
Утверждение целевых показателей деятельности регулируемых организаций	
Отмена решений органов местного самоуправления, принятых в соответствии с переданными им полномочиями, в случае их несоответствия законодательству	
Органы местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения	
Организация водоснабжения населения	
Утверждение схем водоснабжения и водоотведения, в т.ч. определение гарантирующих организаций	
Согласования вывода объектов систем водоснабжения из эксплуатации	
Утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ, согласование инвестиционных программ	
Согласование плана снижения сбросов	
Принятие решения о порядке и сроках прекращения горячего водоснабжения с использованием открытых систем	
Заключение соглашения об условиях осуществления регулируемой деятельности (в отдельных случаях)	

Полномочия в соответствии с федеральным законом от 27.07.2010 г. №190-ФЗ «О теплоснабжении»

Федеральные органы исполнительной власти			
Минэнерго России		ФАС России	
- Нормативы удельного расхода топлива (комбинированная выработка, 25 мВт и более) - Нормативы запасов топлива на источниках ТЭ - Нормативы технологических потерь (500 000 человек и более, Москва, Санкт-Петербург) - Утверждение схем теплоснабжения (500 000 человек и более, Москва, Санкт-Петербург)		- Предельные тарифы по субъектам РФ - Контроль за обоснованностью установления и изменения цен (тарифов) - Согласование тарифов при нахождении источника ТЭ и потребителя ТЭ в разных субъектах РФ - Согласование перехода к методу обеспечения доходности инвестированного капитала - Антимонопольное регулирование и контроль - Согласование решений органов исполнительной власти субъектов РФ об отмене регулирования тарифов	
Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации			
Органы исполнительной власти в сфере теплоснабжения		Органы исполнительной власти в области регулирования тарифов	
Нормативы удельного расхода топлива (менее 25 мВт) Нормативы запасов топлива на источниках ТЭ Нормативы технологических потерь (менее 500 000 человек) Утверждение инвестиционных программ		Тарифы на тепловую энергию (мощность), теплоноситель Контроль за применением цен (тарифов) Плата за подключение к системе теплоснабжения Разногласия по вопросам установленных цен (тарифов)	
Органы местного самоуправления			
Тарифы на тепловую энергию (1)	Плата за подключение к системе теплоснабжения (1)	Согласование инвестиционных программ	Утверждение схем теплоснабжения (менее 500 000 человек)

(1) При условии передачи полномочий органам местного самоуправления законом субъекта РФ

Полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения в соответствии с федеральным законом от 27.07.2010 №190-ФЗ (с указанием норм права)				
Уровень	Норма права		Полномочия	Нормативно правовой акт
Федеральный уровень	Ст.4 ч.1	Правительство РФ	Разработка государственной политики в сфере теплоснабжения	
	п.2		Утверждение правил организации теплоснабжения	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. N 808
	п.3		Утверждение правил подключения (технологического присоединения)	Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. №307
	п.3.1		Утверждение правил коммерческого учета тепловой энергии	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. N 1034
	п.4		Утверждение правил согласования и утверждения инвестиционных программ , а так же требования к составу и содержанию таких программ	Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 N 410
	п.5		Утверждение стандартов раскрытия информации теплоснабжающих организаций	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. N 570
	п.6		Утверждение основ ценообразования в сфере теплоснабжения	Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 г. №1075
	п.7		Утверждение порядка рассмотрения разногласий между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, потребителями при разработке , утверждении и актуализации схем теплоснабжения	Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. N 583
	п.8		Утверждение порядка определения системы мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. N 808
	п.8.1.		Утверждение правил определения плановых показателей надежности и энергоэффективности, правил расчета их фактических значений, а так же правил определения достижения организацией указанных плановых значений	Постановление Правительства РФ от 16.05.2014 N 452

	п.9		Утверждение порядка вывода в ремонт и из эксплуатации источников тепловой энергии	Постановление Правительства РФ от6 сентября 2012 г. №889
	п.11		Утверждение требований к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждению	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. N 154
	п.12		Утверждение порядка установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций отнесенных к деятельности субъектов естественных монополий	Постановление Правительства РФ от22 октября 2012 г. №1075
	п.13		Утверждение порядка заключения долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам определенным соглашением	Постановление Правительства РФ от22 октября 2012 г. №1075
	п.14		Утверждение для целей регулирования цен в сфере теплоснабжения правил определения стоимости активов инвестиционного капитала	Постановление Правительства РФ от22 октября 2012 г. №1075
	п.15		Утверждение правил распределения удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии	Постановление Правительства РФ от22 октября 2012 г. №1075
	п.15.1		Установление порядка возмещения недополученных доходов	Постановление правительства от1 июля 2014 г. №603
	п.15.2		Установление порядка расследования причин аварий при теплоснабжении	Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2015 г. N 1114
	п.16		Иные полномочия	
ст. 4 ч. 2	Полномочия федерального органа исполнительной власти уполномоченного на реализацию государственной политики			
	п. 2		Утверждение правил оценки готовности к отопительному сезону	Утверждены приказом Минэнерго России от 12.03.2013 N 103
	п. 4		Установление порядка определения нормативных потерь при передаче тепловой энергии, нормативов удельного расхода топлива, нормативов запаса топлива	Приказ Минэнерго России от 30.12.2008 N 325
	п. 5		Утверждение нормативов удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии	нет
	п. 6		Утверждение нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии	Утвержден приказом Минэнерго России от 29 апреля 2015 г. N 258

	п. 7		Ведение государственного реестра саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения	нет
	п. 8		Осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций	нет
	п. 9		Обращение в суд с требованием об исключении некоммерческой организации из государственного реестра	нет
	п. 10		Утверждение порядка составления топливно-энергетических балансов субъектов РФ, муниципальных образований	Приказ Минэнерго России от 14.12.2011 N 600
	п. 11		Утверждение схем теплоснабжения поселений с численность 500 тыс. человек и более.	
	п. 12		Рассмотрение разногласий между органами исп. власти, органами местного самоуправления, организациями при разработке, утверждении и актуализации схем теплоснабжения.	Приложение к приказу Федеральной службы по тарифам от 12 декабря 2011 г. N 795-э
	п. 13		Утверждение порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов.	Приказ Минстроя России от 21.03.2014 N 111/пр
	п. 14		Утверждение методики комплексного определения показателей технико-экономического состояния систем теплоснабжения, показатели физического износа и энергетической эффективности и порядок осуществления мониторинга таких показателей.	Приказ Минстроя России от 21.08.2015 N 606/пр
	п. 15		Утверждение порядка осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ организаций	Приказ Минстроя России от 07.11.2014 N 689/пр
	ч. 2 ст.7		Полномочия:	
	п. 1		Утверждает методические рекомендации по расчету цен	
	п. 2		Устанавливает единую систему классификации и отдельного учета затрат относительно видов деятельности, систему отчетности,	Приказ ФСТ России от 12.04.2013 N 91
	п. 3 п. 4		Устанавливает предельные уровни тарифов	Приказ ФАС России от 12.11.2015 N 1086/15, Приказ ФСТ России от 11.10.2014 N 227-э/3
	п. 5		Запрашивает информацию у федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций и получает от них информацию и необходимые материалы по вопросам установления, изменения и применения тарифов, в форме и в сроки которые установлены правилами предоставления информации	

	п. 8		Осуществляет федеральный государственный контроль (надзор)	
	п. 9		Рассматривает разногласия по поводу выбора метода регулирования	Приказ ФСТ России от 14.02.2012 N 69-э
	ч. 4 ст. 7	ФАС	Антимонопольное регулирование и контроль в сфере теплоснабжения	Указом Президента РФ от 21.07.2015 N 373 Федеральная служба по тарифам упразднена. Функции упраздняемой ФСТ России переданы ФАС.
			Согласование решений органов исполнительной власти субъектов об отмене регулирования тарифов	
Региональный уровень	Полномочия органа исполнительной власти субъекта Федерации			
	ч 3.ст. 7		установление тарифов, перечень указан в ст.8.	
	п. 2		В праве запрашивать у органов местного самоуправления , организаций и получать информацию по вопросам установления, изменения, и применения цен ,в формате и сроки указанные органами исполнительной власти уполномочены на утверждение:	
	п. 3		Осуществляют региональный контроль в части обоснованности установления, изменения и применения цен	
	п. 4		Принимают решения о полной, частичной отмене регулирования тарифов на тепловую энергию	
	п. 5		Согласование долгосрочных параметров, согласование значений долгосрочных параметров	
	п. 6		Полномочия по заключению соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения	
	п. 7		согласования решения концедента о заключении концессионного соглашения и о конкурсной документации в части долгосрочных параметров регулирования тарифов	
	5 ч. 2 ст.5		Утверждение инвестиционных программ	
	п. 7 ч. 2 ст5.		Составление топливно-энергетических балансов субъектов РФ.	
	п. 7.1 ч. 2 ст. 5		Мониторинг разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений с численностью менее 500 тыс. человек.	
	п. 7.2. ч 2 ст. 5		Утверждение методики комплексного определения показателей технико-экономического состояния систем теплоснабжения, показатели физического износа и энергетической эффективности и порядок осуществления мониторинга таких показателей.	
	п. 7.3 ч 2 ст. 5		Осуществление контроля за выполнением инвестиционных программ, за достижением плановых показателей надежности эффективности в результате реализации таких программ	
	п7.4 ч2 ст5		Определение плановых и фактических значений показателей надежности и энергетической эффективности.	
п1 ч 11 ст. 7		Утверждение форм и правил их заполнения, о предоставлении информации к свободному доступу в соответствии со стандартами раскрытия		

	п. 14 ч.1 ст.7		Государственный контроль в сфере теплоснабжения в части соблюдения стандартов раскрытия
	Полномочия органов местного самоуправления		
Местный уровень	п. 1 ч1 Ст.6		Организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей
	п. 2 ч.1 ст. 6		Рассмотрение обращений потребителей по вопросам надежности теплоснабжения
	ч 5 ст. 7		Обращается в орган регулирования субъекта с предложением о принятии решения об отмене регулирования тарифов
	ч.6 ст. 7		Могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями на утверждение инвестиционных программ
	ч 7 ст.7		Право запрашивать информацию у организаций по вопросам установления, изменения, и применения цен
	п. 4, ч 1 ст. 6		Выполнение требований по оценке готовности к отопительному сезону
	п. 5		Согласование вывода источников тепловой энергии в ремонт и из эксплуатации
	п. 6 ч 1 ст. 6		Утверждение схем теплоснабжения поселений , городских округов численность населения менее 500 чел
	п .7 ч 1 ст. 6		Согласование инвестиционных программ

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: по состоянию на 2013 г.: - М.: Эксмо, 2013 г. - 80с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ. "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ. "Собрание законодательства РФ", N 31, 03.08.1998, ст. 3824.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ. "Собрание законодательства РФ", 07.08.2000, N 32, ст. 3340
6. Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ "Собрание законодательства РФ", 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 14.
7. Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ// СЗ РФ.1998 №15.
8. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве РФ». "Собрание законодательства РФ" 22.12.1997, №51, ст.5712.
9. Указ Президента РФ от 16.02.1992 N 141 "О Комитете цен Министерства экономики и финансов Российской Федерации" "Ведомости СНД и ВС РСФСР.1992 №9 ст. 412.
10. Указ Президента РФ от 30.09.1992 №1148 « О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» "Собрание актов Президента и Правительства Р.Ф. 1992 №14 ст.1091.
11. Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. №66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» "Собрание актов Президента и Правительства Р.Ф. 1994 №3 ст.190

12. Указ Президента РФ от 17.05.2000 N 867 (ред. от 25.11.2003) "О структуре федеральных органов "Собрание законодательства РФ", 22.05.2000, N 21, ст. 2168.
13. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". "Собрание законодательства РФ", N 11, 15.03.2004, ст. 945.
14. Указа Президента РФ от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах либерализации цен». Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991 №52 ст. 1878.
15. Указ Президента №221 от 28.02.1995 г «О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен и (тарифов)».
16. Федеральный закон от 26.03.2003. №35-ФЗ «Об электроэнергетике». Собрание законодательства РФ 31.03.2003 №13, ст.1177
17. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652.
18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003 №40. Ст.3822.
19. Федеральный закон от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" Собрание законодательства РФ", 21.08.1995, N 34, ст. 3426.
20. Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении". Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4159.
21. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4571.
22. Федеральный закон от 23.11.2009 N 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Российская газета", N 226, 27.11.2009.
23. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водо-

- отведения" Собрание законодательства РФ", 12.12.2011, N 50, ст. 7358.
24. Федеральный закон от 30.12.2012 N 291-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения" Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 135.
25. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437. Собрание законодательства РФ 2008 г. №24 ст.2867
26. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. №400 «Положение о Министерстве энергетики РФ» // сборник законодательства РФ 2008 №22 . Ст.2577
27. Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 N 239 (ред. от 04.09.2015) "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" Собрание законодательства РФ", 13.03.1995, N 11, ст. 997.
28. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. №400 «Положение о Министерстве энергетики РФ // Сборник законодательства РФ 2008 №22 . Ст.2577.
29. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 //Собрание законодательства РФ 2008 г. №24 ст.2867
30. Постановление Правительства РФ от 27 июня 2013 г. №543 Положение о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых цен(тарифов). Собрание законодательства РФ. Собрание законодательства РФ 08.07.2013 г., №27, ст. 3602.
31. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 N 1075 "О ценообразовании в сфере теплоснабжения" (вместе с "Основами ценообразования в сфере теплоснабжения", "Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения", "Правилами установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в отнесенной законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сфере теплоснабжения и (или) цен (та-

рифов) в сфере теплоснабжения, которые подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определенным статьей 8 Федерального закона "О теплоснабжении", "Правилами определения стоимости активов и инвестированного капитала и ведения их раздельного учета, применяемые при осуществлении деятельности, регулируемой с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала", "Правилами заключения долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам, определенным соглашением сторон, в целях обеспечения потребления тепловой энергии (мощности) и теплоносителя объектами, потребляющими тепловую энергию (мощность) и теплоноситель и введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.", "Правилами распределения удельного расхода топлива при производстве электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии").Собрание законодательства РФ", 29.10.2012, N 44, ст. 6022.

32. Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения" (вместе с "Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения", "Правилами регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения", "Правилами определения размера инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения и порядка ведения его учета", "Правилами расчета нормы доходности инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения". Собрание законодательства РФ", 20.05.2013, N 20, ст. 2500.
33. Постановление Правительства РФ от 05.11.2003 №674. "О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, органами местного самоуправления поселений, городских округов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями". Собрание законодательства РФ", 10.11.2003, N 45, ст. 4392

34. Постановление Правительства РФ от 09.01.2009 №14. "Об утверждении Правил урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок)". Собрание законодательства РФ", 19.01.2009, N 3, ст. 414.
35. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 N 583 "О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в связи с выбором метода регулирования цен (тарифов)" Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (2), ст. 4640.
36. Постановление Правительства РФ от 07.04.2007 N 208. "О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок на услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса" Собрание законодательства РФ", 16.04.2007, N 16, ст. 1912.
37. Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р <Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года> Собрание законодательства РФ", 01.02.2016, N 5, ст. 758.
38. Постановление Пленума ВС РФ 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях/ Российская газета от 19.04.2005 №80
39. Отчет о результатах деятельности ФСТ России в 2014 г. и задачах на среднесрочную перспективу. Размещен на официальном сайте ФСТ России.
40. Отчет о результатах деятельности ФСТ России в 2013 г. и задачах на среднесрочную перспективу. Размещен на официальном сайте ФСТ России

41. Отчет о результатах деятельности в 2015 г. и задачах на среднесрочную перспективу. Министерство тарифного регулирования Калужской области Размещен на официальном сайте.
42. Авакьян С.А., Пешин Н.Л. Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Проспект, 2009. - 544 с.
43. Аврутин М.Ю. Административно-правовое регулирование в электроэнергетической отрасли экономики РФ. М, 2005 - 239 с.
44. Агапов А.Б. Административное право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд-во Юрайт, 2009. — 813 с.
45. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1994. - 224 с.
46. Алехин А.П. , Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть.: Учебник.-М: Зерцало, 2009 г. 518 с.
47. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В. , Стариков Ю.Н. Административное право. –М.: Норма, 2005- 800с.
48. Бекузарова Л.Ю. Ценовое регулирование предпринимательской деятельности: теоретико-правовой аспект: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2002.-175 с.
49. Братановский С.Н, Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации. Монография.-М. Директ- Медиа, 2012 -152 с.
50. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права РФ в 3 ч. Учебник для вузов.- М.: 2003 ч.1. 210 с.
51. Горина А.П. Формирование государственной ценовой политики в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. . д-ра экон. наук. М., 2002. -418 с.
52. Демидов И.Л. Административно-правовое регулирование экономических отношений в Российской Федерации: на примере топливно-энергетического комплекса: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2008. 182 с
53. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учебник. / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов.-Ростов на Дону : Феникс, 2008. -461 с.

54. Ерина Е.Н. Административно-правовое регулирование естественных монополий в сфере топливно-энергетического комплекса: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2008. 188 с.
55. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка в 2-х томах.-М.: Русский язык, 2000. Т.2.- С.200
56. Зайкова С.Н. Правовая организация управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Автореферат Зайкова С.Н.-Саратов 2011 г. -36с.
57. Зайкова С.Н. Ценовое право как новое направление российской науки "Юридический мир", 2015, N 4.
58. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: учебник. М.: Юстицинформ, 2007. - 416 с.
59. Зорькин В.Д., Лазарев Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. - 706 с.
60. Игнатюк Н.А. , Павлушкин А.В. Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2007. - 312 с.
61. Конин Н.М. Административное право России :Учебник.- М.: Проспект, 2010. 448 с.
62. Медведев А.Т. Отчет : итоги регулирования тарифов в сфере тепло-снабжения, водоснабжения и водоотведения в 2014 г. Применение индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. Переход на долгосрочное тарифное регулирование. –М, апрель 2015 г.
63. Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности –М.: Волтерс Клувер, 2008. 160с.
64. Матузов Н.И. Мальто А.В. Теория государства и права : учебник 4-е издание .-М.: Изд-во Дело РАНХиГС, 2014.-528
65. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. -М.: Проспект, 2010. 560 с.

66. Прудников В.В. Повышение эффективности государственного регулирования тарифов на рынке транспортных услуг: дис. . канд. экон. наук. М., 2000.- 189 с.
67. Суханова О. Ю. Взыскание межтарифной разницы. Тенденции развития судебной практики. Новости теплоснабжения №8 август 2014 г. - С.55.
68. Тарасов В.И. Система цен и эффективность хозяйствования – Минск: Наука и техника, 1991.- 158с.
69. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. –М., 1998. - 798 с.
70. Тарифы на услуги естественных монополий и организаций коммунального комплекса в вопросах и ответах Брошюра общественного совета при ФСТ при поддержке НОСО УН
71. Фурсова С.Д. Ценообразование в системе государственного регулирования национальной экономики: дис. . канд. экон. наук. М., 2004. -185 с.
72. Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: дис. . канд. юрид. наук. -М., 2009.-173 с.
73. Яговкина А.В. Государственное регулирование цен: региональный аспект: дис. . канд. экон. наук. СПб., 2001. - 215 с.
74. Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: дис. . канд. юрид. наук. М., 2008.- 233 с.