



КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛЕЙ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В УСЛОВИЯХ ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Долматов И. А., ШUTOва М. А., Сальникова Е. А., Белогородов Д. А.

В настоящей статье авторами обоснована необходимость перехода от ситуационного ценового регулирования субъектов естественных монополий к регулированию на основе долгосрочной стратегии развития отраслей, внедрению новых принципов регулирования цен и тарифов. Предложен план первоочередных мероприятий, необходимых для осуществления такого перехода. Предлагаемые авторами подходы разработаны в рамках научно-исследовательской работы «Разработка проекта концепции модернизации системы тарифного (ценового) регулирования в России», выполненной в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.».

In this paper the authors justified the need to move from a situation of price regulation of natural monopolies to the regulation on the basis of longterm development of industries, spurring new principles of regulation of prices and tariffs. We propose a plan of priority actions needed to implement such of the transition. Proposed by the authors approaches developed within the research, «Development of a draft concept for modernization of the tariff (price) regulation in Russia», carried out under the Federal Target Program «Research and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia 2009–2013».

Ключевые слова: естественная монополия, государственное ценовое регулирование, эффективность деятельности субъектов естественных монополий, модернизация системы тарифного регулирования.

Keywords: natural monopoly, government price regulation, effectiveness of activity of natural monopoly, modernization of system of tariff regulation.

Последнее десятилетие в России характеризуется активным процессом реформирования отраслей естественных монополий: в электроэнергетике достигнуты наибольшие результаты (проведена реструктуризация и либерализация отрасли), определена концепция и закончен 3-й этап структурной реформы в сфере железнодорожных перевозок (создано 68 дочерних и зависимых обществ ОАО «РЖД» (согласно данным ОАО «РЖД»)) в различных сферах деятельности, запущен процесс привлечения инвестиций в отрасль путем продажи акций дочерних обществ ОАО «РЖД»), постепенно происходят изменения в газовой отрасли (проведена структурная реформа ОАО «Газпром» с целью оптимизации структуры управления основными видами деятельности на уровне дочерних обществ) и жилищно-коммунальном хозяйстве (создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, создаются частные коммунальные компании, организована конкуренция среди компаний, управляющих многоквартирными домами, в 82 регионах, согласно данным ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», приняты региональные программы по энергосбережению и повышению энергоэффективности).

Роль органов регулирования становится особенно важной в переходный период реформирования, поскольку правила игры не устоялись и постоянно меняются, возникает много проблем и спорных ситуаций между субъектами естественных монополий и потребителями, о чем свидетельствуют многочисленные изменения, вносимые в

нормативно-правовые акты, определяющие правила функционирования инфраструктурных отраслей. На регулирующие органы ложится ответственность по разрешению возникающих конфликтных ситуаций, по формированию корректных ценовых сигналов для привлечения инвестиций в регулируемые отрасли и для стимулирования энергосбережения.

Очевидно, что при переходе к новым принципам функционирования названных отраслей требуется сопутствующая модернизация системы тарифного регулирования. В рамках настоящей статьи под системой тарифного регулирования понимается совокупность органов регулирования, нормативно-правовой и методической базы государственного регулирования цен (тарифов). Главной задачей тарифного регулирования является достижение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей, обеспечивающего, с одной стороны, защиту

потребителей от необоснованного повышения цен (тарифов), а с другой – создающего необходимые условия для привлечения инвестиций в целях развития инфраструктурных отраслей с учетом обеспечения обоснованного уровня доходности [1–4].

Соответствие системы тарифного регулирования требованиям, предъявляемым к ней в условиях реформирования естественных монополий

Авторами статьи сформулированы требования, предъявляемые к системе тарифного регулирования в условиях перехода к новым принципам функционирования регулируемых отраслей, представленные на схеме.

Указанные требования формируются исходя из целей и задач реформирования инфраструктурных отраслей, среди которых выделяются:

- развитие конкурентных отношений;
- привлечение инвестиций для расширения и развития инфраструктуры (мощностей);





- стимулирование инвестиций в реновацию и модернизацию существующих основных фондов в целях повышения ресурсной эффективности (снижение удельных расходов топлива и энергии на производство продукции (оказание услуг), снижение потерь при транспортировке электроэнергии, тепла и газа, повышение производительности труда и т.д.), снижения выбросов загрязняющих веществ и повышения надежности и качества оказываемых услуг;

- формирование сбалансированных тарифов: ценовые сигналы на привлечение инвестиций, на энергосбережение как в целом, так и по отдельным группам потребителей, при обеспечении доступности услуг для потребителей.

Требования, предъявляемые к системе тарифного регулирования обоснование предлагаемых авторами требований представлено в таблице.

Необходимо отметить, что за истекший

период реформирования инфраструктурных отраслей система тарифного регулирования естественных монополий претерпела значительные позитивные изменения: существенно расширен методологический инструментарий, внедрено регулирование, основанное на принципах долгосрочности, достигнуты определенные успехи в части повышения прозрачности процесса принятия решений (в том числе открытые правления ФСТ, обсуждение актуальных проблем регулиро-

Формирование требований к системе тарифного регулирования исходя из необходимости достижения целей и задач реформирования инфраструктурных отраслей

Цели и задачи реформирования	Конкретизация поставленных целей и задач	Требования к подсистеме «нормативно-правовая и методическая база государственного регулирования тарифов»	Требования к подсистеме «органы регулирования»	Требования к системе в целом
1. Развитие конкурентных отношений	Создание нормативно-правовых барьеров к горизонтальной и вертикальной интеграции со стороны игроков. Совершенствование механизмов торговли по свободным долгосрочным договорам с целью минимизации экономических стимулов к приобретению потребителем активов, предназначенных для производства электроэнергии, и наоборот. Исключение оплаты невостребованных мощностей. Снижение отраслевых инвестиционных рисков в части конкурентных секторов	Эти задачи не могут быть решены в системе государственного регулирования тарифов, поскольку касаются либерализованных сегментов рынка и решаются на уровне правил организации таких рынков		
2. Привлечение инвестиций для	Создание гарантий возврата и получение рыночной доходности на вложенный капитал со стороны инвесторов для проектов с длительным сроком окупаемости (например, более пяти лет)	Прозрачность принятия решений по утверждению инвестиционных программ (алгоритмы ранжирования и приоритизации) Прозрачность принятия решений по утверждению нормы доходности на инвестированный капитал Создание стимулов для инвестора в части соответствия нормы доходности на вложенный капитал рыночной (с учетом отраслевых рисков)	Представительность органа тарифного регулирования (включает группу, нацеленную на защиту интересов производителей)	Долгосрочность и последовательность системы регулирования (решения принимаются в соответствии с долгосрочной программой развития отрасли, механизм «оперативных поручений» и «оперативных изменений в нормативно-правовые акты» не имеет правовой основы)
• расширения и развития инфраструктуры (мощностей);	Создание гарантий сохранения достигнутой экономики расходов в качестве прибыли компании для проектов с малым сроком окупаемости (например, менее пяти лет)	Создание стимулов для инвестора в части нормативно закрепленного обязательства регулятора по соблюдению достигнутых договоренностей Прозрачность алгоритма расчета эффектов от конкретного инвестиционного проекта и периода сохранения этих эффектов		
• модернизации существующих основных фондов;	Выполнение вышеуказанных требований только при условии максимальной оптимизации инвестиционных затрат	Прозрачность принятия решений по утверждению инвестиционных программ, финансирование которых учитывается при формировании тарифов (алгоритмы ранжирования и приоритизации) Прозрачность алгоритма расчета экономически обоснованной стоимости инвестиционного проекта (benchmarking)	Согласованность действий органов власти, ответственных за регулирование отрасли (утверждаются для учета в тарифах те инвестиционные программы, для которых имеются: • подтверждение обоснования стоимости проектов; • подтверждение соответствия техническим стандартам; • согласованные с органом тарифного регулирования эффекты от реализации инвестиционных проектов, которые будут учтены при дальнейшем регулировании в порядке, закрепленном методическими документами: либо сохранение экономики за организацией, либо снижение тарифа на соответствующую величину (в зависимости от механизма финансирования инвестиций)	—
• повышения ресурсной эффективности;				
• снижения выбросов загрязняющих веществ;				
• повышения надежности и качества оказываемых услуг	Формирование адекватных требований по техническим, экологическим и качественным стандартам производства продукции и оказания услуг	Прозрачность определения «лучших из доступных» технологий (benchmarking)	Согласованность действий органов власти, ответственных за регулирование отрасли (стандарты принимаются с учетом тарифных последствий их реализации)	—
3. Формирование сбалансированных тарифов	Формирование тарифов с учетом необходимости стимулирования рационального расходования ресурсов со стороны потребителя	Создание стимулов в части: • определения уровня цен и тарифов, необходимого для окупаемости проектов в области энергосбережения; • определения уровня цен и тарифов, соответствующих их реальной стоимости для отдельных категорий потребителей (отказ от перекрестного субсидирования); • создания механизмов, позволяющих устанавливать выгодные цены и тарифы для потребителя с рациональным (с точки зрения отрасли) режимом потребления (сезонная дифференциация цен на газ, ценообразование в грузовых железнодорожных перевозках с учетом логистических особенностей, двухставочные тарифы для отдельных потребителей в коммунальном комплексе и другие механизмы)	Представительность органа тарифного регулирования (включает группу, нацеленную на защиту макроэкономических интересов)	Долгосрочность и последовательность системы регулирования (решения принимаются в соответствии с долгосрочной программой развития отрасли, механизм «оперативных поручений» и «оперативных изменений в нормативно-правовые акты» не имеет правовой основы)
	Формирование тарифов с учетом необходимости обеспечения обязательств государства, изложенных в пп. 2 и 3	См. п. 2	Согласованность действий органов тарифного регулирования и органов власти, ответственных за другие аспекты регулирования отрасли (тарифные решения принимаются в строгом соответствии с параметрами инвестиционных проектов: стоимость, источники финансирования, эффекты от реализации проектов, технические, экологические и качественные стандарты производства, – а также с параметрами налоговой политики, политики в области трудового законодательства)	
	Обеспечение доступности товаров и услуг с точки зрения потребителя	Прозрачность определения «уровня доступности» для каждой категории потребителей отдельно (алгоритмы расчета такого уровня тарифов, после достижения которого промышленный потребитель откажется от услуги ввиду низкой рентабельности собственного производства или возможности автономного энергоснабжения, население перестанет оплачивать услугу)	Представительность органа тарифного регулирования (включает группу, нацеленную на защиту интересов потребителя)	—
	Обеспечение понимания предпосылок к принятию тех или иных тарифных решений с точки зрения производителей и потребителей	Прозрачность определения и распределения величины перекрестного субсидирования в случае временной невозможности от его отказа (алгоритм расчета)	Представительность органа тарифного регулирования (включает группу, нацеленную на защиту интересов производителей и потребителей)	Долгосрочность и последовательность системы регулирования (решения принимаются в соответствии с долгосрочной программой развития отрасли, механизм «оперативных поручений» и «оперативных изменений в нормативно-правовые акты» не имеет правовой основы)



вания в экспертном и общественном совете ФСТ России), совершенствуются механизмы мониторингов принятия решений органами исполнительной власти субъектов РФ, а также рассмотрения разногласий (в том числе и с потребителями). Тем не менее, по мнению авторов, сложившаяся на сегодняшний момент в России система тарифного регулирования не во всем отвечает предъявляемым требованиям и, как следствие, не решает все поставленные перед ней в связи с реформированием задачи. Обоснование предложенного вывода приведено ниже.

Регулирование, основанное на принципах долгосрочности

Ярким примером нарушения принципа долгосрочности системы регулирования является электроэнергетика. С целью привлечения инвестиций в энергетические активы на этапе реформирования отрасли Правительством РФ были обозначены основные правила функционирования оптового рынка [5–7]. В том числе предполагалось осуществить либерализацию рынка электроэнергии.

Фактически на оптовом рынке электроэнергии (мощности) осуществляется постоянный мониторинг темпов изменения равновесных цен. В случае превышения темпа изменения равновесных цен за 3-дневный или 7-дневный период над предельным значением темпа изменения цены, рассчитанном исходя из «предшествующей» динамики и инфляции, используется «особый режим» проведения конкурентного отбора (предусматривающий сдерживание цен). Такой механизм был принят после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, а в соответствии с последующими решениями [8], контроль ценообразования на рынке электроэнергии подкреплен поручением утвердить методику определения соответствия ценовых заявок на продажу электрической энергии требованиям экономической обоснованности при установлении случаев манипулирования ценами.

Также предполагалось запустить долгосрочный рынок мощности на основании конкурентного отбора исходя из ценовых заявок поставщиков.

Конкурентный отбор мощности осуществляется на 1 год. При этом ввиду сильной концентрации рынка в большинстве зон свободного перетока действует система предельной максимальной цены на мощность (price cap), при превышении которой ценовая заявка не рассматривается. Невостребованные на рынке тепловые станции относятся к «вынужденным генераторам» и поставляют мощность по регулируемым тарифам, в ряде случаев не по причине своей неэффективности, а по причине нали-

чия значительного объема перекрестного субсидирования между тепловой и электрической энергией. Более того, в соответствии с Постановлением Правительства РФ №1072 от 27 декабря 2010 года, указанные «предельный уровень» цены на мощность и тарифы на мощность «вынужденных генераторов» на 2011 год пересмотрены с целью обеспечения сдерживания роста тарифов.

В электросетевом комплексе в 2009–2011 гг. был осуществлен переход сетевых компаний на регулирование тарифов с использованием метода доходности инвестированного капитала, что предполагает закрепление ряда долгосрочных параметров расчета тарифов не менее чем на трехлетний период и еще ряда параметров – на более длительную перспективу.

В настоящее время в электросетевом комплексе осуществлен пересмотр принятых тарифов территориальных сетевых организаций на 2011 год с обеспечением их роста не выше 15% от аналогичных показателей 2010 года а также тарифов ОАО «ФСК ЕЭС» (который потребовал продления периодов регулирования и изменения величины сглаживания тарифов – изначально, при определении правил игры, долгосрочного некорректируемого параметра расчета тарифов).

При этом заместитель Председателя Правительства И. И. Сечин подчеркнул, что предлагаемые меры по сдерживанию роста цен на электроэнергию – это «решения для текущего года». Таким образом, в настоящий момент ни инвестор, ни потребитель не понимают, коснутся ли указанные изменения последующих лет.

Последовательность принятия решений в области государственного регулирования тарифов

На протяжении последних лет в случае нестабильной экономической ситуации тарифы субъектов естественных монополий становятся «центром внимания» антикризисных мер. При этом приоритеты правительства смещаются из области стратегических задач в область тактических (в зависимости от ситуации: поддержка населения, малого бизнеса, экспортно-ориентированной промышленности, субъектов естественных монополий и т.д.). При подобном ситуационном подходе становится невозможным сбалансированный учет интересов всех экономических агентов. Проблема решается откладыванием удовлетворения нужд другой категории экономических агентов «до лучших времен».

Актуальными примерами являются две ситуации:

- публикация в мае 2008 года параметров роста тарифов субъектов естественных монополий на среднесрочную перспективу, существенно превышающих инфляцию;

- ситуация начала 2011 года, когда Правительство РФ и Президент РФ потребовали от региональных и федеральных властей не превышать рост тарифов на электроэнергию более чем на 15%.

Такие решения потребовали пересмотра тарифов в большинстве субъектов РФ.

И та и другая ситуации вызвали взрыв недовольства и пересмотр инвестиционных решений со стороны «пострадавшей» категории экономических агентов.

Избежать этого можно было бы в случае наличия четких ориентиров тарифной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу и одновременно понятных для участников процесса регулирования правил корректировки среднесрочной и долгосрочной тарифной политики в случае кризисных ситуаций в экономике.

Представительность интересов различных экономических агентов в процессе регулирования тарифов (прозрачность процесса принятия решений)

При анализе вышеприведенного примера (публикации параметров роста цен) важно отметить, что ни в одном из описанных случаев принимаемые решения не обсуждались на экспертных площадках.

По мнению авторов, негативную реакцию заинтересованных экономических агентов можно было бы минимизировать, если бы представители интересов экономических агентов (субъектов естественных монополий, потребителей, государства) вынуждены были бы прийти к компромиссу по рассматриваемому вопросу до принятия соответствующего решения.

Первоочередной задачей, способствующей достижению баланса интересов, на наш взгляд, является перевод «диалога производителя и потребителя о тарифах» из области критики принятых решений в область конструктивного профессионального обсуждения вопросов целей и задач тарифной политики, а также методологии определения цен. В этом случае регулятор выступает в качестве «судьи», принимающего или отвергающего обоснованные предложения заинтересованных сторон в процессе публичного обсуждения.

Необходимо отметить, что предпосылки для такого диалога уже имеются: при ФСТ России созданы экспертный и общественный советы, ассоциации производителей и потребителей. Однако в настоящее время процесс осложняется тем, что ФСТ России, подчиняющееся Правительству РФ, в подобном диалоге имеет последнее слово, а ассоциации производителей и потребителей (отчасти ввиду недостатка информации, отчасти из-за недостатка квалификации в области ценообразования) не готовы к профессиональной аргументации своих предложений.



Согласованность действий органов регулирования отрасли

Рассмотрим ряд активно обсуждаемых в профессиональном сообществе примеров несогласованности действий органов власти при государственном регулировании инфраструктурных отраслей.

Несоответствие величины потерь электрической энергии в сетях, учитываемой в тарифных решениях, нормативу потерь, утверждаемому Министерством энергетики. Норматив технологического расхода (потерь) электроэнергии в сетях, утверждаемый Министерством энергетики, является основанием для налоговых органов учесть расходы на компенсацию потерь в электрических сетях в качестве расходов, уменьшающих налогооблагаемую базу по налогу на прибыль.

В то же время он может отличаться от норматива потерь, учтенного ФСТ России при формировании Сводного прогнозного баланса производства и поставок электроэнергии.

Оба эти показателя в свою очередь могут отличаться от процента потерь, заложенного в тарифное решение регионального регулятора. Это обусловлено тем, что при применении метода доходности инвестированного капитала норматив потерь является «долгосрочным» параметром: его значение, учтенное при установлении тарифов на долгосрочный период, не подлежит пересмотру ввиду балансовых решений ФСТ России и Минэнерго, принимаемых ежегодно.

Отсутствие полного учета инвестиционных потребностей регулируемых организаций при принятии тарифных решений. Инвестиционная программа регулируемой организации утверждается уполномоченным органом, который не имеет обязательств по предварительному расчету тарифных последствий ее реализации (в сфере электроэнергетики – Минэнерго либо органы исполнительной власти в субъектах РФ, в сфере коммунального комплекса – представительные органы власти муниципальных образований).

В составе инвестиционных программ утверждаются источники финансирования проектов – до принятия соответствующих тарифных решений, которые впоследствии могут быть ограничены предельным уровнем тарифа и/или параметрами изменения тарифов субъектов естественных монополий, разрабатываемыми Минэкономразвития [9].

Для исключения указанного дисбаланса решений регулирующих органов необходимо, с одной стороны, совершенствование регламентов принятия соответствующих решений, с другой – наличие достаточно четких ориентиров тарифной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Конкретизация данных предложений приведена ниже.

Совершенствование нормативно-правовой и методической базы (максимально возможная алгоритмизация принимаемых решений)

Как уже было сказано выше, ряд решений в области тарифного регулирования (от анализа эффективности инвестиционных программ до сдерживания роста цен, в т.ч. обусловленного кризисными явлениями в экономике и необходимостью социальной поддержки граждан, перекрестного субсидирования и т.д.) принимаются непрозрачно с точки зрения кого-либо (или всех) из заинтересованных государственных регулирования тарифов (производителей, потребителей, регуляторов другого уровня).

В настоящее время отсутствуют утвержденные на федеральном уровне нормативные документы для расчета как отдельных параметров статей расходов (нормативная численность персонала, ремонтная составляющая и другие), так и тарифов на некоторые виды услуг. Например, в сфере пригородных железнодорожных перевозок утверждены методические указания по расчету затрат организаций пригородного пассажирского транспорта, но отсутствуют методические указания по расчету соответствующих тарифов и тарифов на услуги по перевозке грузов, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта [10].

Отсутствует ряд методик, необходимых для:

- проведения сравнения по регулируемым организациям таких показателей, как эксплуатационные затраты, стоимость инвестиционных проектов, технико-экономические показатели, показатели надежности, лучшие технологии;
- приоритизации инвестиционных проектов, финансирование которых учитывается в тарифах;
- учета в тарифах декларируемых организацией эффектов от реализации инвестиционных проектов;
- оценки объемов и распределения перекрестного субсидирования.

Важной является проблема наличия крайне ограниченного влияния субъекта РФ на уровень регулируемых тарифов в отдельных сферах при наличии полномочий на их утверждение: на региональный уровень передаются полномочия по регулированию деятельности субъектов естественных монополий, при этом в ряде случаев методические принципы для расчета тарифа на услуги отсутствуют, а большая часть расходов субъектов определяется на федеральном уровне.

Наиболее ярким примером в данном случае является сфера пригородных железно-

рожных перевозок: методические указания по расчету тарифных ставок отсутствуют (есть лишь методические указания по расчету затрат без прибыли), ставки по предоставлению в пользование инфраструктуры ОАО «РЖД» утверждаются ФСТ России, расходы ОАО «РЖД» по предоставлению в аренду, содержанию, ремонту, управлению и эксплуатации подвижного состава утверждаются ОАО «РЖД» самостоятельно. В итоге складывается такая ситуация, что у региональных регулирующих органов отсутствуют реальные инструменты по воздействию на рост тарифов, в то время как полномочиями по утверждению методических принципов расчета тарифов они тоже не располагают.

Стимулирующее воздействие методической базы тарифного регулирования

Исходя из задач реформирования, изложенных выше, уровень цен и тарифов на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий должен стимулировать потребителей к рациональному расходованию ресурсов, а производителей – к привлечению инвестиций, повышению эффективности производственно-хозяйственной деятельности, снижению выбросов загрязняющих веществ, повышению надежности и качества оказываемых услуг [11].

По мнению авторов, эта задача не решается.

Проекты, направленные на повышение энергоэффективности, имеют слишком долгие сроки окупаемости. Например, для пятнадцатилетней окупаемости проектов по замещению газовых генерирующих мощностей угольными минимальное соотношение цен газ/уголь (в условном топливе) должно составить порядка 1,77 раз для замещения и 1,87 раз для нового строительства. По факту, этот показатель находится в диапазоне от 0,9 до 1,6 (по различным федеральным округам). Для сравнения: в европейских странах имеет место превышение цен на газ над ценами на уголь в 2 раза.

За исключением рынка электроэнергии, практически отсутствуют ценовые стимулы к оптимизации режимов потребления. Ценообразование на газ не предполагает удорожание топлива в зимние пики. Двухставочные тарифы в сфере водоснабжения и водоотведения могут быть установлены только для организации в целом, и в случае отсутствия возможности корректно определить присоединенную нагрузку их внедрение хотя бы для отдельных потребителей становится невозможным.

Перекрестное субсидирование для «субсидируемых» потребителей исключает стимулы к энергосбережению, для «субсидирующих» – может привести в отдельных



случаях к отказу от потребления услуг (автономное энергоснабжение), увеличивающему бремя нагрузки на «оставшихся» потребителей. Здесь также важно отметить, что «субсидируемые» потребители не всегда нуждаются в предоставлении субсидии (например, состоятельные граждане в части платежей за электроэнергию и газ или высокорентабельные предприятия, расположенные далеко от газодобывающих районов, но использующие «лимитный» газ).

Во всех сферах услуг, оказываемых естественными монополиями, кроме сферы передачи электроэнергии, основным методом регулирования на данном этапе является метод экономически обоснованных расходов, который не стимулирует регулируемые компании к снижению расходов (поскольку это приведет к снижению тарифов в перспективе) [12–15]. О недостатках «стимулирующих» механизмов, предусмотренных различными методами регулирования (в том числе и метода доходности инвестированного капитала в существующей редакции) авторами сказано достаточно много [16–20], поэтому в настоящей статье они не рассматриваются подробно. Однако дело не только в методах расчета затрат, но зачастую в самих принципах определения величины тарифов. Так, ряд электросетевых компаний обращает внимание на крайние затруднения в борьбе с коммерческими потерями в условиях, когда для бытовой компании (проверяющей показания счетчиков) потери в электрических сетях являются полезным отпуском – за них оплачивается бытовая надбавка.

Методика учета надежности и качества оказываемых услуг при расчете тарифов на услуги по передаче электроэнергии не предусматривает адресного снижения тарифа в зависимости от качества обслуживания конкретного потребителя и предполагает отчетность организации за показатели, в большинстве случаев не подлежащие проверке. В таких условиях методика не содержит реального стимулирующего механизма. В других секторах подобная методическая база отсутствует [21].

В части стимулов к привлечению инвестиций в инфраструктуру примером может служить метод доходности инвестированного капитала в сфере передачи электроэнергии: норма доходности для электросетевых компаний установлена на уровне 12%, срок возврата капитала – 35 лет, тогда как на рынке мощности для новой генерации норма доходности составляет 14–15% при сроке возврата капитала 15 лет [22] (решая вопрос о размещении капитала, инвестор в таких условиях вряд ли выберет инфраструктурный сектор).

Концептуальные предложения по модернизации системы тарифного регулирования субъектов естественных монополий

В качестве решения указанных проблем авторами предлагается проведение комплекса мероприятий.

Переход от «ситуационного» ценового регулирования субъектов естественных монополий к регулированию на основе долгосрочной стратегии развития отраслей, а именно:

- разработка сценариев развития электроэнергетики, газового комплекса, железнодорожного транспорта и коммунального комплекса с учетом увязки целевых индикаторов развития указанных отраслей с тарифными последствиями их достижения;
- выбор оптимального (с точки зрения соотношения «совокупные затраты бюджета и потребителей – совокупные эффекты») сценария развития отраслей и соответствующее уточнение прогноза социально-экономического развития страны;
- уточнение документов государственного стратегического планирования в электроэнергетике, газовом комплексе, на железнодорожном транспорте и в сфере жилищно-коммунального хозяйства по итогам реализации вышеизложенных мероприятий;
- корректировка федеральных законов, определяющих принципы организации отношений в названных отраслях, призванная закрепить принцип регулирования цен и тарифов субъектов естественных монополий (как на федеральном, так и на региональном уровне) на базе документов отраслевого стратегического планирования; ужесточить требования к порядку утверждения документов отраслевого стратегического планирования и внесения изменений в такие документы; исключить нормы законодательства, позволяющие отступать от принципа регулирования «на базе документов отраслевого стратегического планирования» в зависимости от решений Правительства Российской Федерации, принимаемых в рамках оперативного управления;
- внесение изменений в Положение о Федеральной службе по тарифам, четко определяющих роль экспертного и/или общественного совета ФСТ России при утверждении методических документов, нормативное закрепление порядка формирования экспертного и/или общественного совета (требования к квалификации и составу участников);
- поручение экспертному и/или общественному совету ФСТ России проведения последовательной работы (в рамках

утвержденного плана мероприятий) по выработке предложений в области совершенствования/создания регламентов взаимодействия органов власти, участвующих в принятии решений, влияющих на уровень регулируемых цен (тарифов), совершенствования методической базы государственного ценового регулирования;

- в условиях временного отсутствия методических документов (алгоритмов принятия решений) закрепление за региональными и муниципальными регулирующими органами полномочий (и обязанности) по раскрытию порядка принятия соответствующих решений (на уровне временных методических указаний, информационных писем и др.).

Совершенствование (в том числе расширение) методологического инструментария государственного тарифного регулирования с целью повышения его стимулирующего воздействия, более полной реализации принципов прозрачности и долгосрочности. Для этого требуется разработка и утверждение методических документов, регламентирующих:

- порядок оценки объемов перекрестного субсидирования;
- определение для каждой категории потребителей в отдельных регионах уровня доступности товаров и услуг (алгоритмы расчета тарифов, после которых промышленный потребитель откажется от услуги ввиду низкой рентабельности собственного производства или возможности автономного энергоснабжения, население перестанет услугу оплачивать);
- определение влияния уровня цен (тарифов) на состояние экономики предприятий и регионов, в том числе через величину бюджетных расходов (на потребление соответствующих товаров и услуг, на предоставление субсидий);
- определение программ по поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования путем перехода к адресным субсидиям для граждан, получивших статус малоимущих, в части коммунальных и транспортных услуг или к целевым дотациям для предприятий (в том числе градообразующих), обосновавших целесообразность господдержки, в части цен на электроэнергию и газ, тарифов на грузоперевозки;
- принятие решений, связанных с утверждением инвестиционных программ субъектов естественных монополий: оценка инвестиционных проектов для принятия решений об учете их финансирования при утверждении тарифов и порядок отбора приоритетных, учет в тарифах декларируемых организацией эффектов от реализации инвестиционных проектов (или их



сохранение в тарифах – в зависимости от схемы финансирования инвестиционных программ);

- порядок оценки регулятором экономической и технологической обоснованности (на базе технологии benchmarking) стоимости инвестиционных проектов, операционных (эксплуатационных) затрат компаний, показателей ресурсной эффективности (удельные расходы топлива, энергии, воды, потери в электрических и тепловых сетях и водопроводах, производительность труда и другие), показателей надежности и качества оказываемых услуг, выбросов загрязняющих веществ и т.д.;

- степень необходимой (решения на уровне регулятора) и возможной (решения на уровне поставщика услуг) дифференциации цен и тарифов в зависимости от режимов потребления (сезонная дифференциация цен на газ, ценообразование на услуги железнодорожного транспорта с учетом логистических особенностей, двухставочные тарифы для отдельных потребителей в коммунальном комплексе, дифференциация цен и тарифов для потребителей, использующих ресурсосберегающее оборудование и другие механизмы), порядок такой дифференциации.

Заключение

Реализация предложенных мероприятий, по мнению авторов, будет способствовать достижению баланса экономических интересов производителей и потребителей в сфере электроэнергетики, газового комплекса, коммунального комплекса и железнодорожных перевозок, создаст необходимые предпосылки для интенсификации инвестиционных процессов как в регулируемых сферах, так и в других отраслях промышленности, без чего решение таких задач, как модернизация, энергосбережение и инновационное развитие, не представляется возможным.

Литература

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=114688;fld=134;dst=4294967295;from=102975-0>
2. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=111398;fld=134;dst=4294967295;from=56809-0>
3. Постановление Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=110892;fld=134;dst=4294967295;from=90013-0>
4. Постановление Правительства РФ от 18.05.2001 № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89877;fld=134;dst=4294967295;from=31692-NaN>
5. Постановление Правительства РФ от 24.10.2003 г. № 643 «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=109603;fld=134;dst=4294967295;from=105310-NaN>
6. Постановление Правительства РФ от 13.04.2010 г. № 238 «Об определении ценовых параметров торговли мощностью на оптовом рынке электрической энергии (мощности) переходного периода». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=112569;fld=134;dst=4294967295;from=99478-NaN>
7. Договор о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии (мощности). [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://www.npsr.ru/norem/marketregulation/joining/>
8. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=112537>
9. Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=102238;fld=134;dst=4294967295;from=94518-0>
10. Приказ ФСТ РФ от 28.09.2010 № 235-т/1 «Об утверждении Методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106202>
11. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=102066;fld=134;dst=4294967295;from=93978-0>
12. Постановление Правительства РФ от 14.07.2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115062;fld=134;dst=4294967295;from=78360-NaN>
13. Постановление Правительства РФ от 26.02.2004 № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115100;fld=134;dst=4294967295;from=67579-0>
14. Постановление Правительства РФ от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90365>
15. Постановление Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=110892;fld=134;dst=4294967295;from=107509-0>
16. Волкова И. О., Долматов И. А., Шутова М. А. Стимулирование инвестиционной деятельности электросетевых компаний методами тарифного регулирования // Академия энергетика. 2008. № 3. С. 56–60.
17. Волкова И. О., Долматов И. А., Шутова М. А. Совершенствование тарифообразования на услуги электросетевых компаний // Экономические науки. 2008. № 8. С. 290–294.
18. Волкова И. О., Долматов И. А., Шутова М. А. Регулирование тарифов по передаче электроэнергии с применением метода экономически обоснованной доходности инвестированного капитала // Финансовый менеджмент. 2008. № 5. С. 89–98.
19. Долматов И. А., Шутова М. А., Карпель Е. М. Совершенствование тарифов. Как обеспечить стабильность и развитие? // Газ России. 2009. № 3. С. 60–62.
20. Шутова М. А., Долматов И. А. Анализ метода доходности инвестированного капитала, применяемого в электросетевом комплексе России // Вопросы регулирования ТЭК. Регионы и Федерация. 2010. № 3. С. 4–7.
21. Приказ Минэнерго РФ от 29.06.2010 № 296 «Об утверждении Методических указаний по расчету уровня надежности и качества поставляемых товаров и оказываемых услуг для организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и территориальных сетевых организаций». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104376>
22. Приказ ФСТ РФ от 26.06.2008 N 231-э «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче электрической энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала». [Эл. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116148;fld=134;dst=4294967295;from=78244-NaN>

Долматов И. А.: adolmatov@hse.ru