

Лекция 12

Органы государственного регулирования тарифов на электроэнергию в России

С появлением акционерных обществ в электроэнергетике России объективно возникли противоречия между их собственниками, основным интересом которых является получение максимальной прибыли, и государством как регулятором их деятельности. Все это потребовало совершенствовать законодательство и методы регулирования тарифов. В условиях противоречия интересов собственников и государства для эффективного регулирования тарифов уже недостаточно иметь просто инструкции по ведению производственно-хозяйственной деятельности, а требуется установить правовые нормы, защищающие интересы как производителей, так и потребителей, а также разработать принципы, методы расчета и порядок применения тарифов, которые будут обязательными для исполнения всеми участниками процесса ценообразования.

С появлением акционерных обществ в электроэнергетике России объективно возникли противоречия между их собственниками, основным интересом которых является получение максимальной прибыли, и государством как регулятором их деятельности. Все это потребовало совершенствовать законодательство и методы регулирования тарифов. В условиях противоречия интересов собственников и государства для эффективного регулирования тарифов уже недостаточно иметь просто инструкции по ведению производственно-хозяйственной деятельности, а требуется установить правовые нормы, защищающие интересы как производителей, так и потребителей, а также разработать принципы, методы расчета и порядок применения тарифов, которые будут обязательными для исполнения всеми участниками процесса ценообразования.

Как уже было сказано выше, основная цель любого государства — удерживать контроль над тарифами на электроэнергию независимо от степени внедрения рыночных отношений в торговлю электроэнергией. Даже в Великобритании, где либерализация торговли электроэнергией достигла самого высокого в мире уровня, в структуре министерства энергетики существует департамент по контролю над рынком электроэнергии. Для этого государство создает органы государственного регулирования тарифов.

Схема государственного регулирования тарифов на электроэнергию в России представлена на рис. 12.1.

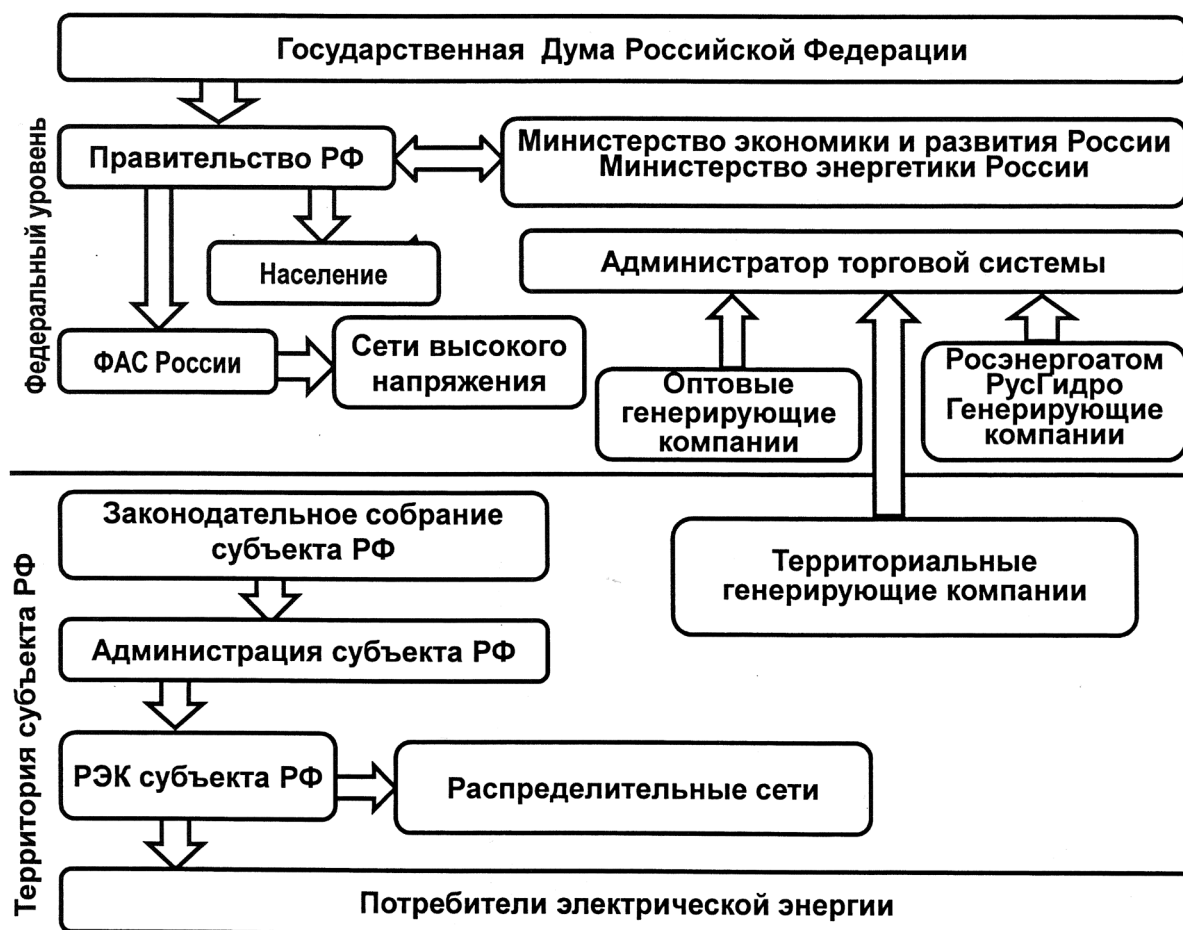


Рис. 12.1. Схема государственного регулирования тарифов на электрическую энергию в России

Тарифы для населения (городского и сельского) являются предметом особого внимания со стороны Правительства РФ из-за их большой социальной значимости. Уровень этих тарифов в настоящее время устанавливается ниже экономически обоснованной величины за счет повышения тарифов для промышленности. Иными словами, любое промышленное предприятие при назначении ему тарифа в качестве надбавки к своему экономически обоснованному тарифу получает дополнительную финансовую нагрузку, которая направляется на снижение тарифа для населения (т.н. «перекрестное субсидирование»). Перекрестное субсидирование — это установление тарифов ниже средних издержек для населения за счет повышения тарифов для предприятий.

В СССР действовал экономически обоснованный принцип: платить за электрическую энергию нужно ее полную стоимость с учетом заложенной прибыли для энергетиков. Стоимость электроэнергии у потребителя зависит от конечного напряжения тока, причем чем выше напряжение, тем ниже цена.

Минэкономразвития России устанавливает общие (макроэкономические) показатели развития экономики страны, в которых обосновывает изменения тарифов на электрическую энергию. Индекс тарифов указывается в прогнозах социально-экономического развития страны в целом для России и регионов без разбивки по категориям потребителей.

Правительство РФ на своем заседании утверждает представленный Минэкономразвития России рост тарифов.

Минэнерго России обеспечивает общее государственное сопровождение развития электроэнергетики: представление в Правительство РФ документов развития электроэнергетики и государственных предприятий.

Федеральная антимонопольная служба

В 1995 году была организована Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК), преобразованная затем в Федеральную службу по тарифам (ФСТ) России, а в субъектах РФ ценовое регулирование стали осуществлять региональные энергетические комиссии (РЭК), входящие в состав администрации соответствующего субъекта РФ. Указом Президента РФ от 21.07.2015 г. № 373 ФСТ упразднена, и ее функции переданы Федеральной антимонопольной службе (ФАС) России.

В систему тарифов, устанавливаемых уполномоченным государственным органом (ФАС России), входят:

- тарифы на электрическую энергию и мощность на оптовом рынке для поставщиков и покупателей электроэнергии в регулируемом секторе, а также предельные тарифы в секторе свободной торговли оптового рынка;
- плата за услуги ЗАО «Центр финансовых расчетов», обеспечивающего заключение договоров субъектами оптового рынка и расчеты между ними (плата за услуги Администратора торговой системы — АТС);
- плата за услуги системного оператора (СО ЕЭС), обеспечивающего ведение режима работы ЕЭС России;
- плата ПАО «Россети», оказывающей услуги по передаче электроэнергии по единой национальной сети;
- ставка формирования средств, предназначенных для обеспечения безопасного функционирования и развития атомных электростанций (абонентная плата концерна «Росэнергоатом»);
- тарифы на тепловую энергию, вырабатываемую электростанциями, поставляющими электроэнергию на оптовый рынок;
- предельная плата за услуги по передаче электрической энергии по региональным электрическим сетям (распределительным сетям, электрическим сетям перепродавцов электроэнергии);

- предельные по субъектам РФ значения тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей на территории субъекта РФ.

Региональные энергетические комиссии

Региональные энергетические комиссии (РЭК) созданы на территории всех субъектов РФ и осуществляют государственное регулирование тарифов на территории соответствующего субъекта РФ.

На территории субъектов РФ государственное регулирование тарифов осуществляет РЭК соответствующего субъекта РФ. Органы исполнительной власти субъектов Федерации преобразовали РЭК в подразделение своей администрации и изменили их название. В административном отношении РЭК находится в подчинении у главы администрации соответствующего субъекта РФ.

РЭК субъекта РФ устанавливает следующие тарифы:

- на электрическую и тепловую энергию для всех категорий потребителей на территории субъекта РФ не выше предельных значений, установленных ФАС;
- на передачу электроэнергии по распределительным сетям на территории данного субъекта РФ, но не выше предельного тарифа, установленного ФАС для данного субъекта РФ.

Законодательная и нормативная основа государственного регулирования тарифов в России

Государственное управление тарифами электроэнергию в России обеспечивается федеральными законами, принимаемыми Государственной думой РФ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и государственными органами исполнительной власти по регулированию деятельности естественных монополий (ФАС и РЭК).

Федеральный закон № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 года устанавливает правовые основы экономических отношений в электроэнергетике, определяет полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики.

Постановление Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

Правила оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденные постановлением 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».

Положительные стороны и недостатки государственного регулирования тарифов

Государственное регулирование тарифов в России имеет глубокие политические и социально-экономические корни и пользуется поддержкой общества. В нашей стране электроэнергетика создавалась как полностью государственная отрасль. Конкуренция внутри одного собственника — государства — была нецелесообразна. Полное государственное регулирование работало десятки лет и было хорошо отлажено.

Положительные стороны государственного регулирования

У государственного регулирования есть следующие важные преимущества перед конкурентным ценообразованием:

- государственные регулирующие органы удерживают тарифы на уровне, близком к средним затратам;
- лучшая организация развития энергосистем на долгосрочный период;
- более широкие возможности для централизованной оптимизации режимов совместно работающих электростанций;
- возможность более легко решать важные задачи государственной политики, такие как субсидирование менее развитых отраслей экономики и территорий;
- снижение тарифов для малообеспеченных слоев населения;
- функционирование в отрасли крупных генерирующих компаний, использующих эффект масштаба производства для снижения затрат;
- возможность привлекать более дешевые кредиты, поскольку на монопольном рынке риски для инвесторов меньше, чем на конкурентном;
- высокая надежность функционирования энергосистем из-за централизации оперативного управления режимами и распределения резервов;
- концентрация значительных финансовых ресурсов создают благоприятные предпосылки для реализации масштабных программ развития электроэнергетики.

Недостатки государственного регулирования

Основным побудительным мотивом ослабления государственного регулирования и замены его конкурентным ценообразованием является стремление общества избавиться от основного недостатка государственного регулирования — затратного

характера формирования тарифов по формуле «затраты плюс» (затраты плюс регулируемая прибыль), а также создать условия, стимулирующие производителей электрической энергии к сокращению затрат и повышению эффективности производства.

Основными недостатками государственного регулирования являются следующие:

- цены и тарифы назначаются по формуле «затраты плюс», т. е. регулирующие органы утверждают затраты на выработку электроэнергии, и к затратам добавляется регулируемая прибыль. Сумма затрат и прибыли формирует необходимую валовую выручку, которая при делении на объем отпуска электроэнергии или объем оказываемых услуг, и дает величину тарифа. При таком методе расчета тарифов у производителя отсутствует мотивация снижать затраты, поскольку это не приведет к повышению его прибыли, а все усилия производитель направляет на то, чтобы доказать перед регулирующими органами обоснованность своих затрат и величину своей прибыли;

- широкие возможности государство использует для создания избыточного резерва мощности, который оплачивает потребитель;

- все риски принимаемых решений через тарифы возлагаются на потребителей электроэнергии, но не на производителей, поскольку затраты и прибыль производителей утверждаются государством, и он их всегда получит. В рыночных же условиях риски неоптимальных решений оплачивает производитель энергии, принимающий решение.