

Роль и влияние тарифного регулирования на устойчивое развитие электроэнергетической отрасли

The Role and Impact of Tariff Regulation on the Sustainable Development of the Electric Power Industry

DOI 10.12737/2306-627X-2022-11-3-14-23

Получено: 27 июля 2022 г. / Одобрено: 09 августа 2022 г. / Опубликовано: 30 сентября 2022 г.

Кириллова О.Ю.

Д-р экон. наук, доцент,
профессор базовой кафедры ФАС России,
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
им. Г.В. Плеханова», г. Москва

Пальянов М.Н.

Начальник отдела Управления регулирования
электроэнергетики ФАС России,
Аспирант базовой кафедры ФАС России,
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
им. Г.В. Плеханова», г. Москва

Аннотация

В статье получили развитие принципиальные основы тарифного регулирования в РФ: аргументировано расширение состава общих и специфических принципов тарифного регулирования в соответствии с требованиями концепции устойчивого развития и риск-ориентированности. Проведен ретроспективный анализ подходов к формированию тарифной политики и расчету величины перекрестного субсидирования, а также формирования его организационно-правовых основ с момента вступления РФ в рыночную экономику. Раскрыта сущность и дана трактовка понятия «величина перекрестного субсидирования». Выявлены основные особенности формирования перекрестного субсидирования по субъектам Российской Федерации. Системно представлен комплекс мер по минимизации влияния перекрестного субсидирования в электроэнергетике на развитие отрасли и экономики страны в целом. Проанализированы объемы перекрестного субсидирования и показана их динамика в разрезе субъектов Российской Федерации. Сформирован перечень факторов, которые могут привести к росту объемов перекрестного субсидирования в последующих периодах регулирования. Сделан вывод о необходимости поэтапного снижения объемов перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе Российской Федерации в целях сохранения единой энергетической системы Российской Федерации.

Ключевые слова: величина перекрестного субсидирования, тарифное регулирование, тарифная политика, устойчивое развитие электроэнергетики.

Введение

За последние 30 лет после распада Советского Союза и перехода российской экономики на «рыночные рельсы» реформированию подверглись почти все отрасли, включая одну из основных — электроэнергетическую. Значение данной отрасли заключается в исключительной важности ее инфраструктурной роли для обеспечения жизнедеятельности и безопасности всех сфер народного хозяйства. Перед реформаторами стояла крайне непростая задача — создать все необходимые условия для развития рыночных отношений в сфере электроэнергетики, разработать и внедрить современные модели и эффективные механизмы ценообразования, разделить отрасль на регулируемый и нерегулируемый (конкурентный) секторы, одновременно обеспечив высокий уровень надежности и безопасности страны.

Kirillova O.Yu.

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor of Basic Department of Federal Antimonopoly Service
of the Russian Federation,
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Pal'yanov M.N.

Head of Department of Electricity Regulation Department,
Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation,
Postgraduate Student, Basic Department of Federal Antimonopoly Service
of the Russian Federation, Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow

Abstract

The article develops the fundamental principles of tariff regulation in the Russian Federation; the author argues for the expansion of the composition of general and specific principles of tariff regulation in accordance with the requirements of the concept of sustainable development and risk orientation. A retrospective analysis of approaches to the formation of tariff policy and the calculation of the amount of cross-subsidization, as well as the formation of its organizational and legal foundations since the entry of the Russian Federation into the market economy. The essence is revealed and the author's interpretation of the concept of «the amount of cross-subsidization» is given. The main features of the formation of cross-subsidization across the subjects of the Russian Federation are revealed. A set of measures to minimize the impact of cross-subsidization in the electric power industry on the development of the industry and the country's economy as a whole is systematically presented. The volume of cross-subsidization is analyzed and the dynamics of their changes in the context of the subjects of the Russian Federation is shown. A list of factors that can lead to an increase in the volume of cross-subsidization in subsequent regulatory periods has been formed. It is concluded that it is necessary to gradually reduce the volume of cross-subsidization in the electric grid complex of the Russian Federation in order to preserve the unified energy system of the Russian Federation.

Keywords: the amount of cross-subsidization, tariff regulation, tariff policy, sustainable development of the electric power industry.

Проблема повышения энергетической эффективности экономики имеет глобальный, планетарный характер. Высокие темпы роста населения, последствия хозяйственной жизнедеятельности человека обостряют климатические и экологические проблемы. Их решение в рамках цивилистической доктрины требует поиска решений, гармонизирующих деятельность человека с окружающей средой. Во многом направления устойчивого развития задаются целями и стратегическими ориентирами в рамках национальных политик [1].

Эффективное функционирование и развитие электроэнергетической отрасли непосредственно связано с реализацией одной из целей устойчивого развития, заложенных в национальных проектах РФ, — «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам

энергии для всех». Реализация данной цели, в свою очередь, зависит от организации тарифной политики, основанной на механизмах тарифного регулирования в РФ.

В настоящее время регулирование отрасли осуществляется на основании Закона об электроэнергетике. Правила регулирования, основные принципы и методы регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, порядок и основания возникновения правоотношений между субъектами отрасли и т.д., утверждаемые в соответствующих актах, основаны на главенствующих принципах, заложенных в данном Законе. Так, Законом об электроэнергетике определены общие принципы организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики¹:

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации;
- технологическое единство электроэнергетики;
- обеспечение бесперебойного и надежного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики;
- свобода экономической деятельности в сфере электроэнергетики и единство экономического пространства в сфере обращения электрической энергии с учетом ограничений, установленных федеральными законами;
- соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии;
- использование рыночных отношений и конкуренции в качестве одного из основных инструментов формирования устойчивой системы удовлетворения спроса на электрическую энергию при условии обеспечения надлежащего качества и минимизации стоимости электрической энергии;
- обеспечение недискриминационных и стабильных условий осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики, обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов электроэнергетики при регламентации применения методов государственного регулирования, в том числе за счет установления их исчерпывающего перечня;
- содействие посредством мер, предусмотренных федеральными законами, развитию российского энергетического машиностроения и приборо-

строения, электротехнической промышленности и связанных с ними сфер услуг;

- обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, используемого при осуществлении субъектами электроэнергетики видов деятельности, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов);
- обеспечение экологической безопасности электроэнергетики;
- экономическая обоснованность оплаты мощности генерирующих объектов поставщиков в части обеспечения ими выработки электрической и тепловой энергии.

Вместе с тем текущая экономическая ситуация, характеризующаяся резкой сменой факторов внешней среды (локдауны, экономические санкции в отношении РФ), требует быстрого реагирования в части смены акцентов и механизмов политики тарифного регулирования в целях их адаптации к изменениям. Понимание необходимости своевременного реагирования на подобные проявления, на наш взгляд, должно войти в принципиальные основы организации экономических отношений в сфере электроэнергетики. В этой связи представляется целесообразным дополнить состав общих принципов тарифного регулирования принципом гибкости и адаптивности тарифной политики в целях обеспечения соответствия механизмов тарифного регулирования требованиям устойчивого развития и текущей геополитической ситуации.

Методы исследования

Центральной проблемой тарифного регулирования электроэнергетики в РФ является проблема перекрестного субсидирования. Несмотря на остроту ее проявления в экономических отношениях хозяйствующих субъектов и негативные социально-экономические последствия, данная проблема до сих пор не решена. Научные исследования, направленные на поиск ее решения охватывают довольно длительный период и посвящены, в основном, различным аспектам тарифной политики [3, 4, 6, 8, 10], в составе которых можно выделить теорию и методологию [7], изучение взаимосвязи с региональным развитием [1] и ценами на электроэнергию [9]. Отдельные исследования посвящены состоянию тарифов в пандемийный (COVID-19) период [5].

В настоящее время в электроэнергетике существует много различных видов перекрестного субсидирования, к основным из них можно отнести:

- 1) между потребителями услуг по передаче электрической энергии;

¹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. — 2003. — № 13.

2) между электрической и тепловой энергией при комбинированной выработке;

3) между субъектами Российской Федерации за счет утверждения единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии (мощность) для нескольких субъектов Российской Федерации;

4) между ценовыми и неценовыми зонами оптового рынка электрической энергии и мощности;

5) между участниками оптового рынка электрической энергии и мощности при заключении договоров о предоставлении мощности (ДПМ) [2].

Особое внимание стоит уделить рассмотрению особенностей и путей решения проблем, связанных с перекрестным субсидированием в электросетевом комплексе, то есть учитываемым в единых (котловых) тарифах на услуги по передаче электрической энергии.

Начиная с 1990-х гг., в период экономических и структурных изменений в стране, связанных с усилением института социальной защиты населения в области жилищно-коммунального хозяйства, было распространено такое явление, как оплата прочими потребителями, в основном промышленными предприятиями, значительной части себестоимости электроэнергии, поставляемой населению страны.

В период экономического спада в Российской Федерации, характеризующегося высоким уровнем инфляции (начало 1990-х гг.), были приняты меры социальной поддержки населения, в том числе в виде сдерживания цен на электрическую энергию, а также на другие коммунальные ресурсы.

Термин «перекрестное субсидирование» (далее — ПС) официально был закреплен в Законе об электроэнергетике в 2013 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.11.2019 № 1450 «О внесении изменений в пункт 81.5 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» внесены корректировки по расчету единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии, в частности, строго ограничена сумма включаемой величины перекрестного субсидирования в тарифы на услуги по передаче электрической энергии для прочих потребителей. Размер указанной величины перекрестного субсидирования не должен превышать предельный размер величины перекрестного субсидирования, установленный приложением № 6 к Основам ценообразования².

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2019 № 1450 «О внесении изменений в пункт 81.5 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике. — [Электронный ресурс] / Гарант. — Электрон. дан. — Режим доступа: <https://base.garant.ru/73008022/> (дата обращения: 10.06.2022).

В законе «Об электроэнергетике» определено, что величина перекрестного субсидирования — это размер финансовых средств, который учитывается при осуществлении государственного регулирования цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии и (или) сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для потребителей (покупателей) на розничных рынках, но не учитывается при установлении цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии и (или) сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для населения и приравненных к нему категорий потребителей³.

В пункте 81 Основ ценообразования⁴ прописано, что тариф на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей, устанавливается исходя из стоимости услуг по передаче электрической энергии, учитываемой в ценах (тарифах) на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, и объемов планового полезного отпуска электрической энергии указанным категориям потребителей, поставляемых по соответствующим ценам (тарифам).

В случае, если в субъекте Российской Федерации принято решение об установлении социальной нормы потребления электрической энергии (мощности), тариф на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей, устанавливается раздельно в отношении объемов электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей в пределах социальной нормы потребления электрической энергии (мощности) и сверх такой социальной нормы, по каждой дифференциации тарифов на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, предусмотренной пунктом 71 Основ ценообразования⁵.

При этом стоимость услуг по передаче единицы электрической энергии, учитываемая в ценах (тарифах) на электрическую энергию (мощность), постав-

³ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 13.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2019 № 1450 «О внесении изменений в пункт 81(5) Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 46.

⁵ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://base.garant.ru/70119304/> (дата обращения: 12.06.2022)

ляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, определяется как разность соответствующей цены (тарифа) и суммы стоимости единицы электрической энергии с учетом стоимости мощности для населения и цен (тарифов) на иные услуги, оказание которых является неотъемлемой частью процесса снабжения электрической энергией потребителей и сбытовой надбавки гарантировавшего поставщика для соответствующей категории потребителей.

Таким образом, можно выделить следующие основные особенности формирования перекрестного субсидирования по субъектам Российской Федерации.

1. Правительство Российской Федерации издает постановление, в котором утверждает предельные объемы перекрестного субсидирования по каждому субъекту Российской Федерации.

2. Тарифы на услуги по передаче электрической энергии и мощности, а также объемы перекрестного субсидирования на предстоящий период регулирования устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно.

3. При утверждении объемов перекрестного субсидирования в субъектах Российской Федерации ежегодно наблюдается разнонаправленная динамика (рост и снижение), что обусловлено следующими факторами:

- рост объемов потребления электрической энергии (мощности) населением относительно потребления прочими потребителями;
- уход крупных потребителей на прямые договоры с ПАО «ФСК ЕЭС»;
- принятие органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов решений, не отвечающих нормам действующего законодательства;
- индексация тарифов для населения темпами ниже, чем предусмотрено прогнозом Министерства экономического развития Российской Федерации;
- утверждение отрицательных объемов перекрестного субсидирования на некоторых уровнях напряжения.

В последние регулируемые периоды ФАС России использует алгоритм установления предельных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии на период регулирования исходя из совокупности следующих положений:

- прирост предельных уровней тарифов для субъекта Российской Федерации не превышает уровень, определенный Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации

на следующий год (прирост тарифов на услуги по передаче электрической энергии не более 3% для прочих потребителей, и не более 5% для населения и приравненных к нему категорий потребителей);

- ускоренный прирост тарифов предусмотрен, только на уровнях напряжения, на которых ставка перекрестного субсидирования имеет отрицательное значение;
- в субъектах Российской Федерации, у которых расчетная величина перекрестного субсидирования населения превышает значение, определенное приложением № 6 к Основам ценообразования, предельные уровни тарифов на услуги по передаче электрической энергии утверждаются без прироста.

Федеральным законом от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “Об электроэнергетике”»⁶ введены ограничения для регулирующих органов в части возможности превышения предельных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии. В настоящее время превышение предельных уровней тарифов, утвержденных ФАС России, возможно только по согласованию с ФАС России.

В период экономического спада в Российской Федерации, характеризующегося высоким уровнем инфляции (начало 1990-х гг.), федеральные органы исполнительной власти пытались систематизировать меры по сдерживанию роста объемов перекрестного субсидирования в электроэнергетике. Так, Указом Президента Российской Федерации от 17.10.1996 № 1451, региональным органам регулирования субъектов Российской Федерации при установлении регулируемых цен (тарифов) на электроэнергию для граждан страны рекомендовалось исходить из полной себестоимости выпускаемой продукции (ресурса).

Следующим шагом в борьбе с перекрестным субсидированием в электроэнергетике стал Указ Президента Российской Федерации от 07.11.1997 № 1175, которым была отменена часть льгот при оплате электроэнергии жителями страны. Правительству Российской Федерации и региональным органам регулирования было необходимо привести свои акты о предоставлении льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию в соответствие с данным Указом.

В целях постепенного наращивания цен на электроэнергию для граждан страны до экономически

⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об электроэнергетике”» от 02.08.2019 № 300-ФЗ (последняя редакция). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330697/ (дата обращения: 12.06.2022).

обоснованного уровня — равного фактическим затратам на производство, передачу и сбыт электрической энергии постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.1997 № 1231 был утвержден график ликвидации перекрестного субсидирования. Графиком устанавливались сроки ликвидации перекрестного субсидирования (1997–2000). Федеральной энергетической комиссии России (далее — ФЭК России) было поручено подготовить рекомендации для региональных органов регулирования по установлению тарифов на электроэнергию для граждан Российской Федерации исходя из полной себестоимости товара (ресурса). Постановлением ФЭК России от 05.12.1997 № 125/2 (далее — постановление № 125/2) были утверждены Рекомендации по установлению тарифов на электрическую энергию для населения в соответствии с фактической ее стоимостью с учетом уровня жизни населения региона (далее — Рекомендации). В рекомендациях указано, что при наращивании тарифов на электроэнергию для граждан страны до уровня, близкого к себестоимости выпускаемой продукции (ресурсов), региональным регуляторам необходимо учитывать специфику субъекта Российской Федерации, в котором они осуществляют деятельность, и не допускать социальной напряженности.

Постановление ФЭК России от 05.12.1997 № 125/2 носило рекомендательный для региональных органов регулирования характер и позволяло им самостоятельно принимать решения при утверждении тарифов на электрическую энергию, с учетом региональных особенностей каждого субъекта Российской Федерации.

В России реформа в сфере тарифного регулирования электроэнергетической отрасли началась в 2003 году, чему предшествовала работа по подготовке и общественному обсуждению подготовленных нормативно-правовых актов, которые обсуждались как на российских площадках, так и на площадках со специалистами и экспертами зарубежных стран. Важно отметить, что уже в первой редакции ФЗ «Об электроэнергетике» статья 23 содержала норму, касающуюся недопущения утверждения высоких тарифов на электроэнергию для одних потребителей за счет снижения тарифов на услуги для других потребителей страны. Таким образом, на уровне Федерального закона было запрещено снижение тарифов на электрическую энергию для категории потребителей «население» за счет повышения тарифов для категории потребителей «прочие». Предполагалось, что снижение тарифов на электрическую энергию не только могло иметь место для категории потребителей «население», но и должно

было компенсироваться регулируемым организациям из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Региональные органы регулирования при утверждении тарифов на товары и услуги руководствовались на практике постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2004 № 109, в котором также отсутствовала норма, допускающая, что тарифы на электрическую энергию для населения могут быть снижены за счет иных категорий потребителей.

Несмотря на то, что механизм перекрестного субсидирования в ценах (тарифах) на электрическую энергию используется в Российской Федерации достаточно давно, первое определение появилось только в 2013 г. в ФЗ «Об электроэнергетике» и указывало на возможность утверждения льготных тарифов на электрическую энергию [2]. Перекрестное субсидирование — это дополнительные затраты на энергетические ресурсы, которые несут прочие потребители за счет чего тарифы на поставляемые ресурсы снижаются для граждан Российской Федерации. Другими словами, перекрестное субсидирование — это искусственное снижение экономически обоснованных тарифов для населения и приравненных к нему категорий потребителей за счет пропорционального увеличения тарифов для прочих потребителей, т.е. это заведомо неэффективное мероприятие, которое приводит к разнонаправленной динамике изменения тарифов на ресурсы внутри страны.

Результаты исследования

Для обеспечения развития российской промышленности, сохранения потребителей услуг по передаче электрической энергии в распределительном сетевом комплексе, повышения конкурентоспособности отечественных производителей предлагаются следующие меры, направленные на снижение перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе.

1. Пересмотр индекса роста тарифов на электрическую энергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей, установленного прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации в размере 5%, в сторону увеличения.

Учитывая тот факт, что перекрестное субсидирование в электросетевом комплексе формируется по причине перераспределения тарифной нагрузки с населения и приравненных к нему категорий потребителей на прочих потребителей, в целях создания экономических стимулов для привлечения новых крупных потребителей в единую энергосистему

и, следовательно, ускорения социально-экономического развития регионов Российской Федерации, видится целесообразным увеличить темпы роста тарифов на электрическую энергию для населения, не допустив при этом стремительного роста указанных тарифов.

2. Введение дифференциации тарифов на электрическую энергию для населения и приравненным к нему категориям потребителей в зависимости от объемов потребления электрической энергии.

Для этого в каждом субъекте Российской Федерации необходимо установить оптимальный объем потребления электрической энергии населением. В случае потребления выше установленный нормы к потребителю будет применяться повышенный тариф (например, экономически обоснованный тариф для населения).

С 2022 г. региональные органы регулирования наделены указанными полномочиями. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.12.2021 № 2306 внесены изменения в Основы ценообразования.

Пункт 70 Основ ценообразования дополнен абзацем следующего содержания: «По решениям регулирующих органов субъектов Российской Федерации регулируемые цены (тарифы) на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, могут устанавливаться с дополнительной дифференциацией по объемам потребления электрической энергии и группам (подгруппам) населения и приравненных к нему категорий потребителей, предусмотренной методическими указаниями по расчету тарифов на электрическую энергию (мощность) для населения и приравненных к нему категорий потребителей, тарифов на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей, утвержденными Федеральной антимонопольной службой».

3. Снижение ставки НДС в конечной цене электроэнергии, поставляемой населению.

Внесение электрической энергии, поставляемой населению, в перечень товаров, облагаемых пониженной ставкой НДС, позволит существенно быстрее снизить тарифную нагрузку на «прочных» потребителей, за счет снижения ставок перекрестного субсидирования, сформированного вследствие роста доли экономически обоснованного тарифа на передачу электроэнергии, поставляемой населению.

4. Сокращение количества потребителей, приравненных к категории «население».

Это позволит значительно снизить объем перекрестного субсидирования за счет того, что список

потребителей, отнесенных к категории приравненных к населению, сократится, и данные потребители будут оплачивать перекрестное субсидирование как категория потребителей «прочие».

5. Поэтапный отказ от применения понижающих коэффициентов к тарифам на электрическую энергию.

Действующее отраслевое законодательство позволяет региональным органам регулирования применять понижающие коэффициенты к тарифам на электрическую энергию для населения и приравненным к нему категориям потребителей.

Размер применяемых понижающих коэффициентов может варьировать от 0,7 до 1 в зависимости от наличия или отсутствия стационарных электроплит в жилых домах потребителей, а также может быть применен в случаях, если потребители проживают в сельских населенных пунктах.

6. Утверждение плана-графика снижения величины перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе по каждому субъекту Российской Федерации. План-график должен быть утвержден на федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации.

Обсуждение

Наиболее известный вид перекрестного субсидирования — установление фиксированных тарифов на электроэнергию для населения с целью сдерживания расходов на электроэнергию для наиболее уязвимых групп потребителей — в 1990-х гг. В результате снижения тарифов для населения нагрузка по перекрестному субсидированию перекладывается на прочих потребителей, присоединенных к распределительным сетям.

Крупные промышленные потребители, иные юридические лица, бюджетные потребители, сельхозпроизводители относятся к категории потребителей «прочие». Обратим внимание, что определение, которое дано в статье 3 ФЗ «Об электроэнергетике», не позволяет искусственно снижать тарифы для прочих потребителей за счет категории потребителей населения и приравненных к нему категорий потребителей.

Таким образом, только с 2013 г. у региональных органов регулирования официально появляется возможность использовать перекрестное субсидирование как законодательный инструмент, за счет которого снижается тариф на электрическую энергию для населения за счет роста тарифов для прочих потребителей. Данный способ установления регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике позволяет Правительству Российской Федерации обеспечивать взятые на себя социальные гарантии в период эко-

номических и структурных изменений, связанных с усилением института социальной защиты населения в области жилищно-коммунального хозяйства.

Особое внимание стоит уделить рассмотрению особенностей и подходам к решению проблем, связанных с перекрестным субсидированием в электросетевом комплексе, то есть учитываемым в единых (котловых) тарифах на услуги по передаче электрической энергии.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22.11.2012 № 1567 [3] Правительство Российской Федерации разработало и утвердило Стратегию развития электросетевого комплекса. Отдельный раздел Стратегии посвящен перекрестному субсидированию в электросетевом комплексе и предусматривает поэтапное снижение его объемов в тарифах на услуги по передаче электрической энергии. Однако особенностью перекрестного субсидирования, учитываемого в тарифах электросетевого сектора, является то, что оно определяется на основании тарифных решений, принимаемых региональными органами регулирования, которые, в свою очередь, утверждают цены в пределах минимальных и максимальных уровней цен (тарифов), установленных на федеральном уровне.

В целях реализации Стратегии и указанных задач было принято постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2014 № 750 (далее — постановление № 750), которое внесло изменения в Основы ценообразования: при расчете и установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии должна учитываться величина перекрестного субсидирования, а также определен порядок расчета объемов перекрестного субсидирования при расчете указанных тарифов.

Основы ценообразования были дополнены приложением № 6, которое включало предельную величину перекрестного субсидирования, учитываемую в единых (котловых) тарифах на услуги по передаче электрической энергии, рассчитанную и утвержденную по каждому субъекту Российской Федерации на основе тарифных решений региональных органов регулирования, принятых в 2013 г.

В свете практической реализации вышеназванных норм особую важность приобретает теоретическое осмысление понятия «величина перекрестного субсидирования», под которой, на наш взгляд, в отличие от законодательного определения, необходимо понимать не только оплату части расходов на электрическую энергию прочими потребителями за население и приравненные к нему категории потребителей как социальное обязательство, но и экономическую составляющую расходов, которая влияет на финансово-экономические показатели прочих потребителей, повышая себестоимость выпускаемой ими продукции и делая их неконкурентоспособными как на межтерриториальном, так и на международном уровнях.

Объем перекрестного субсидирования в 2019 г., по оценкам специалистов Ассоциации Некоммерческого партнерства «Совет рынка», составил более 400 млрд руб., из них объем перекрестного субсидирования на розничном рынке электрической энергии и мощности (в составе единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии) составил 236 млрд руб. На оптовом рынке электрической энергии и мощности объем субсидирования между группами потребителей оценивается на уровне 185 млрд руб.

Динамика объемов перекрестного субсидирования, учитываемого в ценах (тарифах), в разрезе субъектов Российской Федерации представлена на рис. 1.

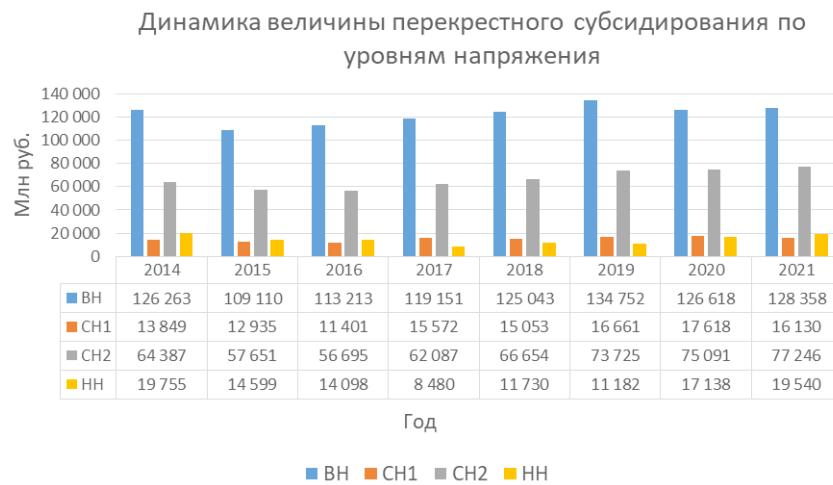


Рис. 1. Динамика величины перекрестного субсидирования по уровням напряжения

Источник: на основании тарифных решений региональных органов регулирования.

Информация сформирована из тарифных решений региональных органов регулирования, размещенных в установленном порядке на официальном сайте в установленные сроки.

В соответствии с пунктом 30 Правил государственного регулирования региональные органы регулирования в течение 7 рабочих дней, после принятия тарифного решения направляют материалы в ФАС России, регулируемым организациям, а также публикуют на официальном сайте.

Так, объем перекрестного субсидирования, учитываемый в тарифах на услуги по передаче электрической энергии, составил: 2017 г. — 208 млрд руб., 2018 г. — 220 млрд руб., 2019 г. — 237,7 млрд руб., 2020 г. — 239 млрд руб., 2021 г. — 242 млрд руб., 2022 г. — 255 млрд руб.

С 2017 по 2019 г. наблюдалась выраженная динамика увеличения объемов перекрестного субсидирования. Однако объем перекрестного субсидирования, учитываемый в тарифах на услуги по передаче электрической энергии (далее — ПС), в относительном выражении не имеет динамики к росту и в 2020 г. практически сравнялся с уровнем 2014 г. даже в абсолютных значениях. Таким образом, тезис о том, что объем перекрестного субсидирования увеличивается из года к году, не подтверждается. Статистика в относительном выражении говорит об обратном, как и доля перекрестного субсидирования в конечной цене на электрическую энергию.

Проведенный анализ тарифных решений региональных органов регулирования, принятых в 2021 г., показал, что объем перекрестного субсидирования, учтенный в тарифах на услуги по передаче электрической энергии, превышает предельный объем перекрестного субсидирования, утвержденный приложением № 6 к Основам ценообразования в 21 субъекте Российской Федерации на общую сумму 29,7 млрд руб.

Объем превышения предельной величины перекрестного субсидирования по субъектам Российской Федерации в 2022 г. составляет 43 млрд руб., в пределах от 0,003 млрд руб. до 5,3 млрд руб. и представлен в таблице⁷.

Заключение

Правительством Российской Федерации [4] утвержден проект постановления «О внесении изменений в пункт 81(5) Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», который направлен на введение бюджетной

Таблица

Объем превышения предельной величины перекрестного субсидирования по субъектам Российской Федерации в 2022 г.

Наименование субъекта Российской Федерации	Размер перекрестного субсидирования, тыс. руб. 2022 год, факт	Утверждено в Основах ценообразования	Размер превышения объема перекрестного субсидирования
Тюменская область	12 373 422	7 073 089	5 300 333,0
Краснодарский край	10 633 622	5 406 827	5 226 794,8
г. Санкт-Петербург	6 994 282	2 989 042	4 005 240,1
Ленинградская область	8 074 182	4 577 382	3 496 800,5
Республика Башкортостан	10 654 338	7 181 946	3 472 392,1
Красноярский край	7 705 347	4 606 942	3 098 405,8
Кемеровская область	7 840 759	4 907 948	2 932 810,5
Самарская область	10 419 413	8 157 717	2 261 696,1
Новосибирская область	4 652 474	2 513 616	2 138 858,3
Республика Алтай	2 064 774	286 747	1 778 027,7
Тверская область	3 232 176	1 657 478	1 574 697,5
Пермский край	5 484 198	4 392 677	1 091 520,3
Тульская область	3 102 218	2 030 371	1 071 846,6
Воронежская область	5 001 193	4 109 345	891 848,1
Смоленская область	2 586 176	1 748 704	837 472,3
Калининградская область	1 959 404	1 249 903	709 501,0
Чеченская республика	1 441 507	736 969	704 538,6
Курская область	2 791 548	2 123 666	667 881,5
Ростовская область	6 243 350	5 737 404	505 945,4
Республика Карелия	2 055 329	1 794 606	260 723,4
Архангельская область	2 134 807	1 891 474	243 332,6
Республика Калмыкия	507 034	282 690	224 343,8
Республика Марий Эл	1 314 535	1 099 343	215 192,5
г. Севастополь	153 274	0	153 274,0
Республика Крым	74 312		74 311,9
Хабаровский край	1 599 104	1 536 841	62 263,7
Республика Мордовия	926 750	890 029	36 720,5
Еврейская автономная область	503 506	483 013	20 492,8
Республика Дагестан	1 506 814	1 506 814	0,0033

ответственности для субъектов Российской Федерации, которые не соблюдают правила учета предельных объемов перекрестного субсидирования, зафиксированные в приложении № 6, при утверждении тарифов на услуги по передаче электрической энергии. В поддержку реализации предлагаемых решений считаем целесообразным добавить к базовым принципам деятельности в электроэнергетической сфере принцип бюджетной ответственности, образующий основы контроля решений региональных органов регулирования.

Для эффективного и планомерного перехода к экономически обоснованному распределению величины ПС существует необходимость утверж-

⁷ Круглый стол Комитета по энергетике на тему «Тарифное регулирование в электроэнергетике. Экономические аспекты установления цен для разных категорий потребителей» 19.11.2020. Видеоконференция. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/57361/> (дата обращения: 10.04.2022).

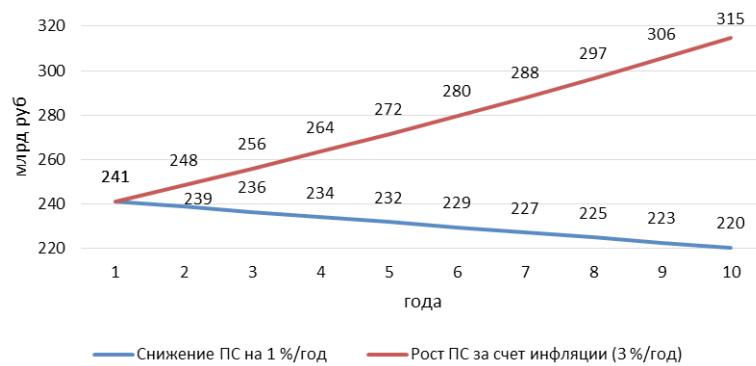


Рис. 2. Изменение объема перекрестного субсидирования за 10 лет в соответствии с графиком снижения предельной величины перекрестного субсидирования

Источник: разработано автором.

дения графика поэтапного снижения предельной величины по каждому субъекту Российской Федерации.

Полномочиями по утверждению предельной величины перекрестного субсидирования, а также графика снижения величины перекрестного субсидирования по субъектам Российской Федерации наделено Правительство Российской Федерации согласно пункту 85 (1) Основ ценообразования⁸.

График снижения величины перекрестного субсидирования должен учитывать ежегодное снижение предельной величины перекрестного субсидирования по каждому субъекту Российской Федерации на определенную величину. Минимальное значение снижения должно составлять не менее 1% в год. С учетом планируемого индекса потребительских цен (год к году) 3% за 10 лет объем перекрестного

субсидирования удастся снизить на 33%⁹. Данное снижение является вполне реализуемым при проведении региональным органом регулирования взвешенной тарифной политики в субъекте Российской Федерации. Изменение объема перекрестного субсидирования в диапазоне 10 лет в соответствии с предлагаемым графиком показано на рис. 2.

На основании вышеизложенного можно сделать выводы о необходимости поэтапного снижения объемов перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе Российской Федерации в целях сохранения единой энергетической системы Российской Федерации, так как высокие тарифы на услуги по передаче электрической энергии привели к тому, что крупные промышленные потребители принимают решения о строительстве собственных объектов генерации.

⁸ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://base.garant.ru/70119304/> (дата обращения: 12.06.2022)

⁹ Круглый стол Комитета по энергетике на тему «Тарифное регулирование в электроэнергетике. Экономические аспекты установления цен для разных категорий потребителей» 19.11.2020. Видеоконференция. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/57361/> (дата обращения: 10.04.2022).

Литература

1. Афанасьев В.Н., Воронов Е.В. Факторный анализ зависимости социально-экономического развития региона от его тарифной политики // Вестник ОГУ. 2005. № 8. С. 21–28.
2. Васильев Д.А. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: текущее состояние и векторы решения проблем // Современная конкуренция. 2021. Т. 15. № 3 (83). С. 17–30.
3. Володин Ю.В., Линдер Н.В. Тарифная политика и перекрестное субсидирование в электро- и теплоэнергетике // Стратегии бизнеса. 2017. № 1. С. 37–47.
4. Дзюба А.П., Соловьева И.А. Управление спросом на электропотребление в России // Стrатегические решения и риск-менеджмент. 2018. № 1. С. 72–80.
5. Жилкина Ю.В. Тарифная политика в электроэнергетике в условиях пандемии COVID-19 // ВЕСТНИК ТОГУ. 2020. № 3 (58). С. 69–74.
6. Пальянов М.Н. Тарифное регулирование в электросетевом комплексе: монография / М.Н. Пальянов, О.Ю. Кириллова, Д.В. Бердников, Н.Р. Багян, П.А. Мочалов. М.: РУСАИНС, 2022. 143 с.

References

1. Afanas'ev V.N., Voronov E.V. Faktornyy analiz zavisimosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona ot ego tarifnoy politiki [Factor analysis of the dependence of the socio-economic development of the region on its tariff policy]. Vestnik OGU [Vestnik OGU]. 2005, I. 8, pp. 21–28.
2. Vasil'ev D.A. Perekrestnoe subsidirovanie v elektroenergetike: tekushchee sostoyanie i vektory resheniya problem [Cross-subsidization in the electric power industry: current state and problem solving vectors]. Sovremennaya konkurentsiya [Modern competition]. 2021, V. 15, I. 3 (83), pp. 17–30.
3. Volodin Yu.V., Linder N.V. Tarifnaya politika i perekrestnoe subsidirovanie v elektro- i teploenergetike [Tariff policy and cross-subsidization in the electric and thermal power industry]. Strategii biznesa [Business strategies]. 2017, I. 1, pp. 37–47.
4. Dzyuba A.P., Solov'eva I.A. Upravlenie sprosom na elektropotreblenie v Rossii [Demand management for electricity consumption in Russia]. Strategicheskie resheniya i risk-menedzhment [Strategic decisions and risk management]. 2018, I. 1, pp. 72–80.

7. Системное тарифное регулирование в энергетической отрасли: теория, методология, практика: монография / А.Д. Ахоров, А.Д. Куанышбаев, С.С. Сагинтаева и др. М.: Издательство МЭИ, 2022. 536 с.
8. Рудакова О.В., Марченкова Л.М. Тарифная политика российского государства // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 5. С. 44–50.
9. Рыкова И.Н., Табуров Д.Ю. Тарифная политика на основе анализа динамики регулируемых и свободных цен в отрасли электроэнергетики // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2018. № 5. С. 115–126.
10. Moreau, V., De Oliveira Neves, C.A. & Vuille, F. Is Decoupling a Red Herring? The Role of Structural Effects and Energy Policies in Europe. *Energy Policy*, 2019, no. 128, pp. 243–252.
5. Zhilkina Yu.V. Tarifnaya politika v elektroenergetike v usloviyakh pandemii COVID–19 [Tariff policy in the electric power industry in the context of the COVID-19 pandemic]. *VESTNIK TOGU* [Helard togu]. 2020, I. 3 (58), pp. 69–74.
6. Pal'yanov M.N. *Tarifnoe regulirovanie v elektrosetevom komplekse* [Tariff regulation in the electric grid sector]. Moscow: RUSAYNS Publ., 2022. 143 p.
7. *Sistemnoe tarifnoe regulirovanie v energeticheskoy otrassli: teoriya, metodologiya, praktika* [Systemic tariff regulation in the energy industry: theory, methodology, practice]. Moscow: MEI Publ., 2022. 536 p.
8. Rudakova O.V., Marchenkova L.M. Tarifnaya politika rossiyskogo gosudarstva [Tariff policy of the Russian state]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy* [Socio-economic phenomena and processes]. 2014, V. 9, I. 5, pp. 44–50.
9. Rykova I.N., Taburov D.Yu. Tarifnaya politika na osnove analiza dinamiki reguliruemых i svobodnykh tsen v otrassli elektroenergetiki [Tariff policy based on the analysis of the dynamics of regulated and free prices in the power industry]. *Vestnik Severo-Kavkazskogo federal'nogo universiteta* [Bulletin of the North Caucasian Federal University]. 2018, I. 5, pp. 115–126.
10. Moreau, V., De Oliveira Neves, C.A. & Vuille, F. Is Decoupling a Red Herring? The Role of Structural Effects and Energy Policies in Europe. *Energy Policy*, 2019, no. 128, pp. 243–252.