

УДК 346
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-46-51>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Ценовое регулирование и управление рисками несбалансированности тарифов в электроэнергетике: актуальные проблемы методологии регулирования

Редькин И. В.*,

ГБУ г. Москвы «Московский
исследовательский центр»,
125032, Россия, г. Москва,
ул. Тверская, д. 13

Зайцев М. В.,

Комиссия Ассоциации юристов
России по конкурентному
праву и совершенствованию
антимонопольного
законодательства,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

Исследована тема системности тарифов в электроэнергетике, рассмотрены вопросы несбалансированности тарифов в ходе государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике. Анализируются регуляторные инструменты, позволяющие регулирующим органам поддерживать текущий баланс тарифов. С учетом ограниченности существующих в настоящее время инструментов регулирования ценовых дисбалансов в электроэнергетике предлагается дополнительно ввести новые информационные и компенсационные инструменты, позволяющие создать гарантированные источники для возмещения недополученных доходов и неучтенных расходов регулируемых организаций. В обоснование приводится существующий зарубежный опыт создания балансирующих фондов и пулов в странах Европейского союза.

Ключевые слова: *регулирование тарифов, система цен, электроэнергетика, территориальные сетевые организации, недополученные доходы, риски несбалансированности тарифов.*

Для цитирования: Редькин И. В., Зайцев М. В. Ценовое регулирование и управление рисками несбалансированности тарифов в электроэнергетике: актуальные проблемы методологии регулирования // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28). С. 46–51, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-46-51>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Price Regulation and Risk Management of Tariff Imbalancing in the Electric Power Industry: Actual Methodological Problems of Regulation

Igor V. Redkin *

Moscow Searching Center GBU of Moscow,
Tverskaya str., 13, Moscow,
125032, Russia

Mikhail V. Zaitsev,

Commission of the Association of Lawyers of Russia on Competition Law and Improvement of Antimonopoly Law,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The topic of consistency of tariffs in the electric power industry is investigated, the issues of imbalance of tariffs in the course of state regulation of prices (tariffs) in the electric power industry are considered. The regulatory instruments that allow regulators to maintain the current balance of tariffs are analyzed. Taking into account the limitations of the currently existing instruments for regulating price imbalances in the electric power industry, it is proposed to additionally introduce new information and compensatory instruments that allow creating guaranteed sources to compensate for lost income and unaccounted expenses of regulated organizations. The substantiation is provided by the existing foreign experience of creating balancing funds and pools in the countries of the European Union.

Keywords: *tariff regulation, price system, electric power industry, territorial grid organizations, lost income, risks of tariff imbalance.*

For citation: Redkin I. V., Zaitsev M. V. Price Regulation and Risk Management of Tariff Imbalancing in the Electric Power Industry: Actual Methodological Problems of Regulation // Russian Competition Law and Economics. 2021;(4(28):46-51 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-46-51>

The authors declare no conflict of interest.

Процесс регулирования цен в электроэнергетике носит сложный и системный характер. С формальной точки зрения система цен (тарифов) в электроэнергетике представляет собой всю совокупность цен, которая в силу законодательства подлежит государственному регулированию [1, с. 69]. В настоящее время все регулируемые тарифы в электроэнергетике представлены в ст. 23.1 Федерального закона «Об электроэнергетике»¹ и в Разделе II Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике² (далее — Основы ценообразования).

Система тарифов является подвижной категорией: изменение одного элемента системы, как правило, требует корректировки других элементов. Особенно это актуально в регуляторной модели, где используется предельный тариф (прайс-кэп) для конечных потребителей. В этом случае сумма всех цен (тарифов) внутри отраслевой системы регулирования должна уложиться в конечный тариф. Увеличение тарифа для одного субъекта влияет на динамику изменения (уменьшения, сохранения без роста и др.) тарифов других субъектов системы в целях сохранения контролируемого уровня роста тарифа конечных потребителей.

В целом регулирование тарифов должно балансировать всю систему цен, т. е. сбалансированность есть признак системности. Также следует согласиться с тем, что цена формирует эквивалентное соотношение обмениваемых благ только в сбалансированных экономических связях [2]. В более широком смысле баланс цен — это, прежде всего, баланс интересов потребителей и производителей на том или ином рынке.

В современный период общей экономической турбулентности усиливаются риски несбалансированности тарифов в электроэнергетике — это серьезный вызов для существующей системы государственного ценового регулирования. Причинами являются многие факторы:

- исторически накопленное перекрестное субсидирование;
- широкое применение метода индексации тарифов, усиливающего диспропорции (инфляция плюс и т. д.);
- использование принципиально разных методов для различных групп субъектов (RAB, Cost plus, benchmarking) и др.;
- уровень инфляции.

О рисках несбалансированности тарифов, в частности, говорится в новой Концепции внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период, утвержденной Первым заместителем Председателя Правительства РФ 29 июня 2021 г. № 6571п-П51 (далее — Концепция)³.

Согласно Концепции сбалансированные, стабильные цены и тарифы на услуги регулируемых организаций рассматриваются Правительством Российской Федерации как один из ключевых инструментов государственного регулирования. В данном программном документе указывается, что основными предпосылками развития долгосрочных механизмов тарифообразования, а также совершенствования всей системы государственного регулирования цен (тарифов) являются сохраняющиеся неравномерность и разбалансировка в регулируемых сферах деятельности, создающие серьезные противоречия между регулирующими органами, регулируемыми организациями и потребителями.

Несбалансированность тарифов выражается в ценовых диспропорциях, когда тарифы не отражают объективный баланс интересов субъектов энергосистемы и ее потребителей: обеспечение развития, надежности, качества при экономически обоснованном уровне цены. При этом одни субъекты получают необоснованно высокий уровень необходимой валовой выручки, другие — недополученные доходы или неучтенные расходы по итогам регулируемой деятельности. Следует отметить, что несбалансированность имеет накопительный эффект.

Несмотря на актуальность рассматриваемой проблемы несбалансированности тарифов, в российской научной литературе встречаются только отдельные упоминания о ее существовании, но подробно данная тема пока не рассматривалась. Так, в Докладе Высшей школы экономики по тарифной политике в отраслях коммунальной сферы отмечается, что «характерной особенностью тарифного регулирования в России остается существенный разброс цен и тарифов, который обусловлен в одних случаях региональными особенностями формирования энергетических и коммунальных систем, в других — жестким регулированием, в третьих — неэффективностью инфраструктурных организаций». [3] Полагаем, что можно согласиться с данным экспертным мнением.

¹ СЗ.31.03.2003. №13. Ст.1177.

² Утверждены постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике») // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

³ Концепция внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период. утв. Аппаратом Правительства РФ 29.06.2021 № 6571п-П51.

В настоящее время у регулирующих органов⁴ есть отдельные инструменты для решения задачи общего балансирования тарифной системы в электроэнергетике. Так, в ст. 7 Основ ценообразования предусмотрены регуляторные механизмы возмещения недополученных доходов и неучтенных расходов регулируемых организаций. В частности, указано, что они учитываются регулирующими органами при установлении регулируемых цен (тарифов) на следующий период регулирования. Вместе с тем в ходе регулирования не всегда удается обеспечить сбалансированность цен.

Сбалансированность (несбалансированность) тарифов особенно хорошо проявляется на региональном уровне. Так как регулирование цен в электроэнергетике построено по территориальному принципу, территориальные сетевые организации (распределительные сети) и энергосбытовые организации регулируются на уровне субъектов Российской Федерации.

Платежи осуществляются по региональному принципу «котла», то есть по единому котловому тарифу⁵. Риски разбалансированности тарифов на региональном уровне связаны с тем, что тарифы для конечных потребителей (население) жестко защищены пределами их роста. Это снижает возможности для маневра регулятора⁶ при установлении тарифов — существенное увеличение тарифа одного субъекта внутри технологической цепочки снижает возможности увеличения тарифов для других субъектов даже в случае, если это непосредственно диктуется экономикой и логикой регулирования.

В результате могут возникать ценовые перекосы и диспропорции, отрицательно влияющие на всю региональную энергосистему. Последствия ценовых диспропорций не только в ущемлении интересов отдельных

субъектов электроэнергетики (недополученные доходы или неучтенные расходы), но, прежде всего, в отсутствии ресурсов на развитие региональной энергосистемы, на поддержание надлежащего уровня ее качества и надежности⁷.

В настоящее время в российской регуляторной модели нет компенсационных инструментов, которые позволяют создать гарантированный источник под решение задач возмещения недополученных доходов. Даже в случае если у субъекта рынка имеется подтвержденный недополученный доход, шансов его возместить не очень много. Поскольку у регулятора, как правило, нет источника для возмещения, кроме будущего тарифа, он вынужден активно использовать прием «сглаживания» тарифов (т. е. распределение роста тарифов на период до пяти лет)⁸, а фактически — отложения решения проблемы на будущие периоды.

Субъекты, которые сталкиваются с проблемой возмещения недополученных доходов или неучтенных расходов, нередко обращаются в суд с обжалованием тарифного решения. Но суд рассматривает отдельное дело и не видит регулирования на системном уровне. Кроме того, он не может принять замещающего тарифного решения, так как в этом случае он будет подменять регулирующие органы.

Кроме того, даже в случае когда суд принимает решение об отмене утвержденного тарифного решения и обязывает регулятора принять замещающее тарифное решение, это не означает что регулирующий орган примет эффективное тарифное решение, которое решит возникшую проблему. Как уже отмечалось, у регулирующего органа, как правило, нет источника для принятия эффективного тарифного решения по возмещению доходов (расходов).

⁴ Регулирующие органы — Федеральная антимонопольная служба и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов. — *Прим. авт.*

⁵ В соответствии с п. 3 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике под **единым котловым тарифом** понимается цена (тариф) на услуги по передаче электрической энергии в целях расчетов с потребителями услуг (кроме сетевых организаций), расположенными на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и принадлежащими к одной группе (категории) из числа тех, по которым законодательством Российской Федерации предусмотрена дифференциация тарифов на электрическую энергию (мощность), независимо от того, к сетям какой сетевой организации они присоединены. Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 (ред. от 29.10.2021) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

⁶ В данной статье термин «регулятор» употребляется для обозначения регулирующих органов в области государственного регулирования тарифов. — *Прим. авт.*

⁷ См.: Методические указания Министерства энергетики РФ / Приказ Минэнерго России от 29.11.2016 № 1256 «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». Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 28.12.2016 (Дата обращения: 05.09.2021).

⁸ Согласно п. 7 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, учет экономически обоснованных расходов организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, не учтенных при установлении регулируемых цен (тарифов) на тот период регулирования, в котором они понесены, или доходов, недополученных при осуществлении регулируемой деятельности в этот период регулирования по независящим от организации, осуществляющей регулируемую деятельность, причинам, в **целях сглаживания изменения тарифов** могут осуществляться в течение периода, в том числе относящегося к разным долгосрочным периодам регулирования, который не может быть более 5 лет // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

Поэтому, как это ни парадоксально, сегодня у регуляторов практически нет эффективных инструментов, чтобы управлять рисками несбалансированности тарифов. Применение приема «сглаживания» тарифов, как уже отмечалось, — это скорее отложение проблем на будущее, чем их решение.

При этом под инструментами регулирования в данном случае следует понимать не только чисто административные методы, но и более гибкие и комплексные информационные, компенсационные и другие механизмы регулирования.

Так, информационные инструменты обеспечивают взаимодействие регулятора с рынком — например, организация обратной связи от субъектов регулирования к регулируемому органу, которая давала бы ему информацию о системных проблемах тарифного регулирования в том или ином регионе.

Например, когда возникает проблема несбалансированности тарифов на уровне субъекта Российской Федерации, субъектам рынка необходимо выходить на политический уровень государственного управления, чтобы привлечь к этой проблеме должное внимание. Поэтому было бы логично создать на институциональном уровне более системную обратную связь между федеральным регулятором и рынком, которая давала бы информацию о системных проблемах тарифного регулирования в регионе (своеобразную «красную кнопку»).

В связи с этим представляется, что рыночная функция «котлодержателя»⁹ позволяет давать такую обратную связь, поскольку носитель данной функции имеет наиболее полную экономическую информацию в тарифной сфере по своему региону. В настоящее время эта функция институционально ничем не подкреплена. Представляется, что было бы рационально наделить организацию «котлодержателя» правом обращения к региональному и федеральному регулятору в случае, когда он сталкивается с существенной несбалансированностью тарифов в региональном «котле».

Выводы

Проблема несбалансированности тарифов в той или иной степени характерна для любых регулируемых рынков. В том числе она существует и на рынках электроэнергетики зарубежных стран. Учитывая сложность проблем управления рисками несбалансированности цен, следует отметить интересный зарубежный опыт создания балан-

сирующих и компенсирующих финансовых механизмов на рынках электроэнергии в странах Европы.

Указанные регулирующие экономические схемы в разных странах различаются: есть стабилизационные фонды, есть пулы, задача которых — обеспечить возмещение недополученных доходов или неучтенных расходов неадминистративными методами. В настоящее время десять стран Евросоюза используют подобные компенсационные механизмы перераспределения доходов электросетевых организаций (Италия, Франция, Австрия, Испания, Греция, Венгрия и др.)¹⁰.

Так, в Италии существует балансирующий (стабилизационный) фонд в сфере электроэнергетики (Revenue Equalisation Fund), источником которого является часть выручки конкретных сетевых организаций, получивших необоснованно избыточный доход по факту их регулируемой деятельности¹¹.

Далее средства из фонда направляются на возмещение недополученных доходов других сетевых организаций с недостатком выручки. Это позволяет компенсировать проблемы несбалансированности цен, которые активно возникают в любой регулируемой системе.

Соответствующие регулирующие механизмы и инструменты требуют более детального рассмотрения и обсуждения для определения возможности и необходимости имплементации их в российскую систему регулирования. В любом случае полагаем, что данная тема в силу ее актуальности требует внимания и дальнейшего развития на уровне нормативного правового регулирования. ■

Литература [References]

1. Изотова А. В., Степаненко И. Г., Головки М. С. Государственное ценовое регулирование рынков электрической энергии и мощности»: Учебно-методическое пособие. Изд. 2-е / Отв. ред. И. В. Редькин. М.: АНО «Учебный центр НП «Совет рынка», 2013. 278 с. [Izotova A.V., Stepanenko I.G., Golovko M.S., Government Price Regulation electric and power market: educational and practical manual. Chief Editor: I.V.Redkin. M.: ANO Education Center NP Soviet of Markets. 2013. 278 p. (In Russ.)]

⁹ Термин «котлодержатель» активно применяется в профессиональной лексике отрасли, хотя и не имеет прямого нормативного определения. Им обозначают организацию, которой присвоен единый котловой тариф и которая собирает платежи потребителей для расчетов с другими субъектами электроэнергетики в регионе (как правило, со смежными сетевыми организациями).

¹⁰ См.: ACER Report on Distribution Tariff Methodologies in Europe. European Union Agency for Cooperation of Energy Regulation. February 2021. URL: <https://www.acer.europa.eu> (Дата обращения: 03.09.2021).

¹¹ См.: Distribution tariff setting methodologies in Italy. ARERA — Regulatory Authority for Energy, Networks and Environment of Italy. The Energy Community Regulatory Board, Training on Gas and Electricity Distribution Tariffs, Wien, 17th October 2019. URL: www.energy-community.org (Дата обращения: 03.09.2021).

2. Белых В. С., Виниченко С. И. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Норма. 2002. 224 с. [Belykh V. S., Vinichenko S. I. Legal regulation of prices and pricing in the Russian Federation: educational and practical manual. M.: Norma. 2002. 224 p. (In Russ.)]
3. Яркин Е. В., Долматов И. А., Панова М. А. и др. Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива [Текст]: докл. к XXI Апрельскому междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Рук. авт. кол. И. А. Долматов; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Высшая школа экономики, 2020. 174 с. ISBN 978-5-7598-2180-9 (в обл.). ISBN 978-5-7598-2077-2 (e-book). [Yarkin E. V., Dolmatov I. A., Panova M. A. Tariffs Politics in the Russian Federation in the Public Utilities Spheres:

Priority, Problems, Perspective: paper XXI April International Science Conference for the Problems of Economy and Society Development. Moscow. 2020. Chief Editor I. A. Dolmatov; M.: Higher Economy School. 2020. 174 p. (In Russ.)]

Сведения об авторах

Редькин Игорь Владимирович: кандидат юридических наук, заместитель директора ГБУ «Московский исследовательский центр»
redkiniv@bez.mos.ru

Зайцев Михаил Владимирович: заместитель председателя Комиссии Ассоциации юристов России по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства
Aobaboshina@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 08.11.2021
Одобрена после рецензирования: 26.11.2021
Принята к публикации: 29.11.2021
Дата публикации: 29.12.2021

The article was submitted: 08.11.2021
Approved after reviewing: 26.11.2021
Accepted for publication: 29.11.2021
Date of publication: 29.12.2021