

Небольсина Ирина Ивановна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ НА ЭЛЕКТРИЧЕСКУЮ И ТЕПЛОВУЮ ЭНЕРГИЮ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ**

В статье анализируются способы государственного регулирования тарифов на энергетические ресурсы на федеральном и региональном уровнях, направленного на сдерживание роста цен, достижение баланса экономических интересов производителей и потребителей продукции, повышение эффективности функционирования топливно-энергетического комплекса страны.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/34.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/34.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. III. С. 139-142. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 342

*В статье анализируются способы государственного регулирования тарифов на энергетические ресурсы на федеральном и региональном уровнях, направленного на сдерживание роста цен, достижение баланса экономических интересов производителей и потребителей продукции, повышение эффективности функционирования топливно-энергетического комплекса страны.*

*Ключевые слова и фразы:* тариф; оптовый рынок электроэнергии; свободное ценообразование; тарифное регулирование; методы ценового регулирования; государственный контроль за соблюдением дисциплины цен.

**Ирина Ивановна Небольсина**

*Российский государственный социальный университет (филиал) в г. Воронеж*

*Ne bolsina\_I@voronezh.quadra.ru*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ НА ЭЛЕКТРИЧЕСКУЮ И ТЕПЛОВУЮ ЭНЕРГИЮ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ<sup>©</sup>**

В современных условиях именно государство призвано осуществлять экономическую и социальную политику и не должно ориентироваться только на процессы саморегуляции, свойственные для рыночных отношений. Именно смягчение такой саморегуляции, по мнению Н. Ю. Хаманевой, порождающей стихийные процессы, обеспечивается государством. Государство в лице его органов призвано предотвращать негативные последствия деятельности естественных монополистов, защищать права потребителей, стимулировать развитие предпринимательства и т.д. [18, с. 5].

Следовательно, необходимы правильные пропорции, сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования, которые не могут сложиться автоматически. Обеспечить их может только активная деятельность государства в лице федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ, располагающих значительными потенциальными возможностями для стимулирования эффективного функционирования рыночных отношений.

В полной мере все сказанное можно отнести к топливно-энергетическому комплексу (ТЭК), составляющему основу экономики России и изначально создававшемуся по монопольному принципу. Регулирование ТЭК предполагает наличие особого механизма, реализуемого в условиях управляющего воздействия со стороны государства [3, с. 71].

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации. Меры по проведению единой политики цен разрабатывает и осуществляет Правительство РФ (ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации») [10, ст. 5712]. Правительством РФ утверждается перечень товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы), которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включающие основы ценообразования и правила государственного регулирования и контроля. Кроме того, Правительством РФ определяется порядок участия органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов и пределы осуществления ими государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий.

В законодательстве закреплён приоритет применения правил государственного регулирования цен. Согласно п. 1 ст. 424 ГК РФ в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.д.), устанавливаемые и регулируемые уполномоченными на то государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления [6, ст. 3130]. Компетенция государственных органов исполнительной власти Российской Федерации в области регулирования цен дифференцируется в зависимости от сфер экономики, рынков, уровня органов государственной власти. Переход к рыночным отношениям предполагает расширение практики применения косвенных мер государственного регулирования и свободного ценообразования.

Правовое регулирование цен (тарифов) продукции естественных монополий на федеральном уровне закреплено в федеральных законах: «О естественных монополиях» [9, ст. 3426], «О газоснабжении в РФ» [2, с. 9], «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» [12, ст. 36], «Об электроэнергетике» [15, ст. 1177]. Помимо федеральных законов достаточно крупный нормативный массив составляют федеральные подзаконные акты: постановления Правительства РФ, нормативные акты ФСТ России.

Принятие такого количества нормативных актов было вызвано объективной необходимостью обеспечения дальнейшего развития законодательства и правоприменительной практики органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в области тарифного регулирования с учетом особенностей регулируемых отношений.

Федеральный закон «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях) предусматривает следующий перечень методов государственного воздействия: ценовое регулирование; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня

их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии.

В соответствии с Законом о естественных монополиях преобладающим методом правового регулирования и контроля, применяемым в отношении субъектов естественных монополий, является тарифное (ценовое) регулирование, осуществляемое посредством определения тарифов или их предельных уровней на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых устанавливается законодательством. На основании этого можно заключить, что тарифное (ценовое) регулирование представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти по определению тарифов или их предельных уровней, направленную на прекращение или сдерживание роста цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий на внутреннем рынке. Таким образом, государство имеющимися в его распоряжении регулятивными средствами обеспечивает энергетическую и экономическую безопасность Российской Федерации и ее регионов на основе перспективного планирования развития производственных мощностей, уровня эффективного производства и потребления энергоресурсов, их экспорта и импорта, поскольку установление тарифов напрямую связано с нейтрализацией таких угроз национальной безопасности, как снижение инвестиционной, инновационной активности, преобладание в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках – продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости и предметы роскоши [16, ст. 5836].

К перечню продукции топливно-энергетического комплекса, товаров и услуг, на которые государственное регулирование цен осуществляет Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, отнесены: природный газ, попутный нефтяной газ, сжиженный газ для бытовых нужд; продукция ядерно-топливного цикла; электрическая и тепловая энергия; транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации осуществляют тарифное регулирование в отношении: газа природного, реализуемого населению; электрической и тепловой энергии (за исключением тепловой энергии, вырабатываемой организациями, поставляющими электрическую энергию на оптовый рынок), сбытовых надбавок организациям, осуществляющим регулируемую деятельность, – гарантирующих поставщиков электрической энергии на розничные (потребительские) рынки электрической энергии; топлива твердого, топлива печного бытового и керосина, реализуемых населению. Органы исполнительной власти субъектов РФ образуют управления по государственному регулированию тарифов (УРТ), которые осуществляют государственное регулирование тарифов по вопросам, отнесенным к их полномочиям [14, ст. 1379].

Продолжающееся реформирование энергетики затронуло и сферу тарифного регулирования. Переход к свободному ценообразованию реализуется частично в рамках сектора свободной торговли оптового рынка. Возникающие в связи с этим правовые вопросы, по нашему мнению, следует рассмотреть более подробно.

В соответствии с Законом о государственном регулировании тарифов Правительством РФ принят нормативно-правовой акт в сфере ценообразования на электроэнергию – постановление Правительства РФ «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» [11, ст. 791], в котором утверждены Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации (далее – Основы ценообразования) и Правила государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации (далее – Правила регулирования).

Основы ценообразования определяют систему тарифов, подлежащих государственному регулированию, а также принципы и методы государственного регулирования. Правила регулирования закрепляют процедурную форму установления тарифов на энергию и услуги в сфере энергетики.

В Основых ценообразования отмечается, что государственное регулирование тарифов на энергию должно осуществляться посредством установления экономически обоснованных тарифов (цен, платы за услуги) или их предельных уровней. Экономическая обоснованность цен – понятие, призванное обеспечить баланс экономических интересов производителей электроэнергии и ее потребителей.

Однако важно подчеркнуть негибкий характер ценового регулирования. Так, Ю. А. Метелева отмечает отсутствие разнообразия методов ценового регулирования, что не позволяет государственному регулятору гибко подбирать инструментарий с учетом конкретной экономической ситуации и не отвечает рыночным преобразованиям [4, с. 10]. Высказывается мнение, что основу действующего регулирования составляют методы прямого ценового регулирования, осуществляемого путем расчета необходимых продавцу средств для «возмещения затрат». Затратный метод, как известно, связан с завышением издержек производства и не приводит к их снижению в интересах потребителей.

Сложившаяся практика применения затратного метода при установлении тарифов на энергоресурсы не оправдала себя и приводит к необоснованному росту тарифов. Подтверждением служит рост тарифов на электрическую и тепловую энергию в 2009-2010 гг. выше установленного уровня [19].

Региональные различия в тарифах свидетельствуют о крупных искажениях в цене энергетических ресурсов там, где они могли бы быть минимальны. Различия в средних тарифах на энергию в России между энергосистемами (в 2,6 раза) и между регионами в масштабе страны (в 15 раз) можно отнести к различиям в топливной базе энергетики и сетевые ограничения. В то же время разница тарифов между энергокомпаниями внутри энергосистем (в 4,4 раза) или между соседними регионами (в 3 раза) говорит о потенциальной потере эффективности из-за действий региональных регулирующих органов и отсутствия действительно работающего

общего рынка энергоресурсов. Это может существенно повлиять на энергетическую безопасность отдельных регионов с точки зрения обеспечения экономического развития региона [17, с. 45].

Отсутствие эффективных методов ценового регулирования, ускоренное увеличение тарифов естественных монополий ведут к сужению инвестиционного потенциала энергетической отрасли экономики, что не позволяет обеспечить высокие темпы их роста, провести модернизацию и повысить конкурентоспособность отечественного производства. По данным Министерства регионального развития РФ, в среднем по России физический износ котельных достиг уже 55%, коммунальных сетей – 65%, тепловых сетей – 63%, электрических сетей – 58%. По отдельным муниципальным образованиям износ коммунальной инфраструктуры составляет 70-80% и увеличивается на 2-3% в год. Около 30% основных фондов ЖКХ уже полностью отслужили нормативные сроки. Износ основных фондов продолжает расти, повышая вероятность техногенных и экологических катастроф, угрожающих миллионам людей и сотням предприятий [19].

Выходу в сложившейся ситуации, по нашему мнению, помогут расширение методологической основы тарифного регулирования, уход от неэффективного и затратного ценового регулирования. Косвенные методы государственного ценообразования почти не регламентированы и систематизированы в законодательстве [1, с. 25]. И хотя Федеральный закон «Об электроэнергетике» (в редакции от 26 июля 2010 г.) [7] предусматривает с 1 декабря 2011 г. переход на долгосрочные параметры регулирования деятельности организаций на срок не менее 5 лет, в том числе с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала, но это касается лишь услуг по передаче электрической энергии территориальными сетевыми компаниями, на наш взгляд, его следует также применить для систем теплоснабжения и водоснабжения.

Метод доходности инвестиционного капитала (RAB) – это система долгосрочного тарифообразования, основной целью которой является привлечение инвестиций в расширение и модернизацию инфраструктуры [5, с. 25]. Впервые методика тарифообразования на основе регулируемой базы инвестиционного капитала была применена в Великобритании в конце 1980 гг. в процессе приватизации электросетевого комплекса и либерализации рынка электроэнергии. В середине 1990-х годов на указанный метод перешли многие страны Западной Европы, Канады, США, Австрия. Европейский союз в 2002 г. обязал страны Восточной Европы – Чехию, Словакию, Венгрию, Польшу, Румынию, Болгарию и др. – применять RAB-регулирование при установлении тарифов для монополий. Мировой опыт показал, что практика применения метода доходности инвестиционного капитала оказывается наиболее эффективной: энергокомпании в несколько раз снижают свои издержки, что приводит к снижению тарифа при увеличении инвестиций в отрасль.

В процессе подготовки к внедрению в России нового метода регулирования тарифов RAB в ФСТ России были утверждены Методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала [13], определены нормы доходности на инвестированный капитал. Внесены уточнения в постановление Правительства РФ «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» [8, ст. 5102]. Это обеспечило возможность широкого применения в России новой методики формирования тарифа. Утвержденные методические указания позволяют устанавливать тарифы методом доходности инвестированного капитала для организаций, осуществляющих передачу тепловой энергии.

Однако считаем целесообразным предусмотреть и зависимость тарифа от надежности и качества услуг. С этой целью следует разработать методические указания по расчету и применению понижающих (повышающих) коэффициентов, обеспечивающих соответствие необходимой валовой выручки (НВВ) регулируемых организаций уровню надежности и качества реализуемых услуг. Понижающие коэффициенты могут быть применены в случае несоответствия качества предоставляемых услуг уровню установленного тарифа либо в случае предоставления со стороны компании недостоверных сведений о качестве услуг. В случае несоответствия качества услуг сетевых компаний нормативам потребители будут получать компенсацию либо платить меньшую цену за услуги этих компаний.

В перечень компаний Министерства экономического развития РФ по реализации «пилотных» проектов в области внедрения RAB-метода в теплосетевом комплексе вошло ОАО «Квадра-Генерирующая компания».

Компания работает в 11 областях Центрального федерального округа – Белгородской, Брянской, Воронежской, Калужской, Курской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тульской. В состав ОАО «Квадра» входят 25 электростанций, 366 котельных, тепловые сети общей протяженностью 4557,2 км. Общая установленная электрическая мощность компании – 3407,8 МВт, тепловая – 16705,1 Гкал/ч.

Переход к системе RAB-метода обеспечит необходимое финансирование мероприятий по надежному функционированию и развитию систем энергоснабжения, в том числе их обновлению и модернизации, а также будет способствовать стабильности отношений между энергоснабжающими организациями и потребителями за счет установления долгосрочных тарифов. Благодаря созданию резерва мощности, снижению тепловых потерь, улучшению качества теплоснабжения повышается экономическая и энергетическая эффективность в сфере энергоснабжения потребителей.

Решения об установлении тарифа важно принимать до принятия закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год на срок не менее чем на год. Расчет указанных тарифов УРТ следует осуществлять в строгом соответствии с методическими указаниями, утверждаемыми ФСТ России.

Нарушение указаний правил влечет несоответствие решения регулирующего органа субъекта РФ требованиям действующего законодательства.

*Список литературы*

1. **Вершинин А. П.** Правовое регулирование цен в энергетике: развитие и систематизация законодательства // Энергетика и право. 2008. № 2.
2. **Государственное регулирование рынка нефти и газа в Российской Федерации:** сборник нормативно-правовых актов. М., 2008. 105 с.
3. **Ерина Е. Н.** Проблемы ценового регулирования в отношении субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса // Законодательство и экономика. 2008. № 4.
4. **Метелева Ю. А.** Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий // Журнал российского права. 2006. № 10.
5. **Мукумов Р. М.** Метод доходности инвестированного капитала в теплоснабжении // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2010. № 7.
6. **О внесении изменений в статью 424 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации:** Федеральный закон от 29 июня 2009 г. № 132-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2009. № 26.
7. **О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»:** Федеральный закон от 26 июля 2010 г. № 187-ФЗ // Российская газета. 2010. 29 июля.
8. **О внесении изменений в основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации:** Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2010 г. № 779 // СЗРФ. 2010. № 40.
9. **О естественных монополиях:** Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ; в ред. от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ // СЗРФ. 1995. № 34.
10. **О Правительстве Российской Федерации:** Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ; в ред. Федерального конституционного закона от 29 января 2010 г. № 1-ФКЗ // СЗРФ. 1997. № 51.
11. **О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации:** Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109; в ред. Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 893 // СЗРФ. 2004. № 9.
12. **Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса:** Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ; в ред. от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ // СЗРФ. 2005. № 1.
13. **Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче тепловой энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала:** Приказ ФСТ РФ от 1 сентября 2010 г. № 217-э/3 // Российская газета. 2010. 10 сентября.
14. **Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов:** Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2011 г. № 97 // СЗРФ. 2011. № 10.
15. **Об электроэнергетике:** Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ; с изм. и доп. от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ // СЗРФ. 2003. № 13.
16. **Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года:** Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715р // СЗРФ. 2009. № 48.
17. **Паламарчук А.** Надзор за исполнением законодательства, регулирующего установление тарифов на тепловую и электрическую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса // Законность. 2009. № 4.
18. **Хаманева Н. Ю.** Проблемы правового регулирования экономических отношений на современном этапе // Административное право и процесс. 2009. № 5.
19. **Шматко С. И.** Перспективы российской энергетики // Недвижимость и инвестиции: правовое регулирование. 2009. № 3 (40).

**ELECTRIC AND THERMAL ENERGY TARIFFS STATE  
REGULATION ON FEDERAL AND REGIONAL LEVELS**

**Irina Ivanovna Nebol'sina**

*Russian State Social University (Branch) in Voronezh  
Nebolsina\_II@voronezh.quadra.ru*

The author analyzes the methods of energy resources tariffs state regulation on federal and regional levels aimed at rise in prices control, producers and consumers' economic interests balance achieving and the country fuel and energy complex efficiency improving.

*Key words and phrases:* tariff; wholesale electrical energy market; free pricing; tariff regulation; price regulation methods; state control over price discipline observance.