



# ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТРАСЛЯХ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ПРИОРИТЕТЫ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВА

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва, 2020

**К XXI Апрельской  
международной  
научной конференции  
по проблемам развития  
экономики и общества**

2020 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

# **ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТРАСЛЯХ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ПРИОРИТЕТЫ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВА**

*Доклад НИУ ВШЭ*



---

Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2020

УДК 338.532  
ББК 65.050.14  
Т19

Руководитель авторского коллектива — *И.А. Долматов*

Авторы:

*Е.В. Яркин, И.А. Долматов, О.А. Москвитин, М.А. Панова, С.В. Сасим,  
С.Э. Бржезьянский, Е.М. Нахимовская, И.В. Маскаев, Т.А. Гасс, С.А. Кечин,  
Е.Д. Соболенко, А. Аидын-оглы Аллахвердиев, Ж.В. Войткова*

**Тарифная политика** в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива [Текст] : докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Е. В. Яркин, И. А. Долматов (рук. авт. кол.), М. А. Панова и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. — 174 с. — ISBN 978-5-7598-2180-9 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2077-2 (e-book).

Доклад подготовлен Институтом экономики и регулирования инфраструктурных отраслей при участии Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ с целью анализа основных тенденций в сфере государственного тарифного регулирования.

Доклад предназначен для органов власти (Администрация Президента России, Правительство России, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, региональные органы власти и иные заинтересованные органы), регулируемых организаций, потребителей и экспертного сообщества. Актуализацию и публикацию доклада планируется осуществлять на регулярной основе, при этом список исследуемых вопросов будет расширен.

УДК 338.532  
ББК 65.050.14

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики  
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-2180-9 (в обл.)  
ISBN 978-5-7598-2077-2 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Резюме доклада</b> .....	6
Итоги тарифной кампании на 2020 г. ....	7
Тенденции тарифной политики России в контексте зарубежного опыта.....	9
Рекомендации по тарифной политике.....	12
<b>Обращение к региональным органам тарифного регулирования</b> .....	20
<b>К читателям</b> .....	21
<b>1. Эволюция системы государственного ценового (тарифного) регулирования</b> .....	22
1.1. Основные этапы тарифной политики Российской Федерации в условиях рыночной экономики .....	22
1.2. Тарифная политика в контексте задач социально- экономического развития.....	28
1.2.1. Влияние роста тарифов на инфляцию .....	28
1.2.2. Сдерживание тарифов на коммунальные услуги как инструмент социальной политики .....	31
1.2.3. Сдерживание цен на энергоресурсы как инструмент поддержки промышленности.....	34
1.2.4. Тарифная политика и повышение энергоэффек- тивности .....	37
1.3. Тарифная кампания на 2020 г.: параметры роста цен и приоритеты, определенные на федеральном уровне.....	38
1.4. Зарубежный опыт тарифного регулирования: основные тренды .....	42
1.4.1. Совершенствование рыночных моделей .....	43
1.4.2. Усиление правовой независимости энергетического регулятора .....	45
1.4.3. Отказ от подхода регулирования стоимости услуг в пользу стимулирующего регулирования, регулирования на основе показателей эффективности и регулирования на основе оценки рисков.....	46

1.4.4. Использование сложных моделей и научно обоснованных передовых практик для определения степени эффективности регулируемых организаций .....	48
1.4.5. Тарифное стимулирование расширения ассортимента и повышения качества услуг регулируемых компаний, включая услуги в области энергоэффективности и сохранения энергии, развитие распределенной генерации .....	49
1.4.6. Тарифное стимулирование передовых инноваций (накопление энергии, умные приборы учета, умные сети, использование электромобилей, цифровизация) .....	51
1.4.7. Учет глобальных тенденций в регулировании в российской практике .....	54
1.5. Тарифная политика в России сегодня: достижения, вызовы, приоритеты .....	55
1.6. Тарифная политика на среднесрочную перспективу: экспертный взгляд на обсуждаемые законодательные инициативы .....	64
<b>2. Реализация тарифной политики в отраслях коммунальной сферы....</b>	<b>70</b>
2.1. Электроэнергетика .....	70
2.1.1. Динамика основных показателей отрасли .....	70
2.1.2. Уровень и динамика цен на электроэнергию в России .....	73
2.1.3. Регулирование цен (тарифов) на электроэнергию для населения на 2020 г. ....	79
2.1.4. Регулирование цен (тарифов) на оптовом рынке электроэнергии (мощности) на 2020 г. ....	83
2.1.5. Регулирование тарифов на услуги по передаче электроэнергии на 2020 г. ....	97
2.1.6. Регулирование сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков на 2020 г. ....	104
2.1.7. Итоги тарифной кампании на 2020 г. ....	118
2.1.8. Изменения законодательства в 2019 г. и обсуждаемые законодательные инициативы .....	122
2.1.9. О некоторых проблемах развития конкуренции на рынках электроэнергии (мощности) .....	127
2.2. Газоснабжение .....	129

---

2.3. Теплоснабжение .....	131
2.3.1. Динамика основных показателей отрасли .....	132
2.3.2. Регулирование тарифов в сфере теплоснабжения на 2020 г. ....	135
2.3.3. Изменения законодательства в 2019 г. Проекты изменений в нормативно-правовые акты.....	142
2.4. Водоснабжение и водоотведение .....	144
2.4.1. Динамика основных показателей отрасли .....	144
2.4.2. Регулирование тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения на 2020 г. ....	147
2.4.3. Изменения законодательства в 2019 г. Проекты изменений в нормативно-правовые акты.....	152
2.5. Обращение с твердыми коммунальными отходами.....	153
<b>3. Информационная среда регулирования: достижения и перспективы .....</b>	<b>159</b>
Автоматизация расчетных процессов и электронный документооборот .....	160
Прозрачность регуляторных процессов.....	161
<b>4. Выводы .....</b>	<b>163</b>
<b>Приложение. Опросная анкета для проведения анализа правоприменения в сфере тарифного регулирования .....</b>	<b>167</b>
Анкета.....	167
<b>Авторы .....</b>	<b>172</b>

## РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Продукция (услуги) инфраструктурных отраслей, в первую очередь энергоносители (электроэнергия и газ), потребляется во всех областях реального сектора экономики. Рост тарифов влияет на конкурентоспособность отечественной продукции, оказывает давление на инфляцию, финансовое положение потребителей и рост экономики. Влияние роста тарифов на уровень благосостояния населения проявляется не только через стоимость коммунальных услуг, но также через инфляцию.

С 2002 г. вектор тарифной политики в инфраструктурном секторе определяется сценарными условиями «Прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — «Прогноз»). Параметры изменения тарифов в среднем по стране в «Прогнозе» стали определяться с учетом приоритетных макроэкономических целей и задач на прогнозируемый период и текущего состояния экономики.

С 2017 г. установление ограничений на рост регулируемых тарифов в целом по стране стало определяться путем индексации с ориентацией на уровень прогнозной (целевой) инфляции с применением отраслевых коэффициентов эффективности («инфляция минус»). Эта политика была принята на долгосрочную перспективу. Ежегодное уточнение параметров макроэкономического прогноза практически не затрагивает темпы роста цен (тарифов) в инфраструктурном секторе.

Такой подход Правительства России, предполагающий предсказуемость параметров тарифной политики на долгосрочный (5-летний) период, нацелен на формирование устойчивой среды для развития экономики, роста инвестиций в основной капитал. Правительством России ожидается, что положительный эффект получат все сферы деятельности. С одной стороны, сдержанный рост тарифов должен способствовать поддержанию инфляции в целевых параметрах, обеспечивать умеренную динамику коммунальных тарифов в меру инфляции и за счет этого не ухудшать уровень жизни населения в условиях стагнации / слабого роста доходов. С другой стороны, предсказуемый умеренный рост тарифов должен обеспечить стимулы для оптимизации издержек и роста

эффективности организаций субъектов естественных монополий в условиях отсутствия конкуренции.

## Итоги тарифной кампании на 2020 г.

В контексте «Прогноза социально-экономического развития России» (датированного сентябрем 2019 г.) прошла тарифная кампания на 2020 г. В базовом сценарии «Прогноза» была заложена инфляция (ИПЦ) на уровне 3%. Рост цен на газ на 2020 г. определен на уровне 3%, рост тарифов электросетевых организаций — на уровне 3%, рост тарифов на электроэнергию для населения — в размере 5%, темп роста платы граждан за коммунальные услуги — на уровне 4%. На сегодняшний день актуализированные прогнозные оценки представленных в «Прогнозе» показателей на 2020 г. и последующие годы еще не сформированы.

Тарифные решения, принятые на федеральном и региональном уровнях, в целом соответствуют заданным параметрам. Несмотря на наличие отклонений от среднего темпа роста тарифов при принятии отдельных решений (как «в плюс», так и «в минус»), общетрасовые параметры роста выдержаны. Такая ситуация соответствует практике последних лет и логике построения системы регулирования: акцент ежегодного мониторинга тарифных решений делается именно на исполнении заданных параметров роста тарифов (что, с одной стороны, обуславливает защиту интересов потребителей, а с другой — оставляет «за кадром» вопросы результативности тарифной политики с точки зрения создания стимулов к оптимизации в сферах производства и потребления).

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.

Подробный анализ принятых тарифных решений в разрезе отраслей, видов деятельности и субъектов РФ представлен в докладе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> При этом для сфер теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, в которых регулирование

Непростая ситуация в экономике, наблюдаемая в начале и во II квартале 2020 г., с большой вероятностью повлечет пересмотр параметров «Прогноза социально-экономического развития». Однако, каковы будут основные принципы новой тарифной политики, предсказать затруднительно. С одной стороны, необходимо учитывать фактор ухудшения положения инфраструктурных организаций, связанный с прогнозируемым снижением объемов реализации небытовых потребителей (свою роль в этом снижении сыграют и снижение деловой активности, и аномально теплая зима 2019–2020 гг., и приостановка/снижение объемов деятельности значительного числа организаций в связи с пандемией COVID-19) и с возможным ростом издержек. С другой стороны, на фоне общего ухудшения конъюнктуры должны пересматриваться инвестиционные планы компаний, нельзя исключать принятия на государственном уровне решений, направленных на дополнительное сдерживание тарифного роста.

Так, уже разработан проект постановления правительства о внесении изменений в «Основы ценообразования» в электроэнергетике, в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения<sup>2</sup>, а также в правила определения индексов платы граждан за коммунальные услуги<sup>3</sup>. В соответствии с проектом предусматривается дополнительный учет незапланированных расходов и выпадающих доходов, обусловленных исполнением нормативных актов, принятых в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции, возможность увеличения расходов на обслуживание кредитов и создание резервов по сомнительным долгам, обуслов-

---

осуществляется в основном на региональном уровне, проанализированы уровень и динамика тарифов в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек. В течение 2020 г. анализ будет дополнен сведениями по всем административным центрам субъектов РФ.

<sup>2</sup> Постановления Правительства России от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения», от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

<sup>3</sup> Постановление Правительства России от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

ленная исполнением данных нормативных актов. При этом при установлении предельных тарифов и индексов на федеральном уровне дополнительный рост учитывать не планируется (но при согласовании решений регионов о превышении предельных уровней ФАС России обязана будет данный фактор учесть). В сфере обращения с твердыми коммунальными отходами прорабатывается вариант прямой бюджетной поддержки. В газоснабжении на данный момент, напротив, озвучиваются идеи заморозки цен для населения. Очевидно, до принятия конкретных решений сложно говорить о том, будут ли антикризисные решения выдержаны в единой логике в различных отраслях, и какова будет эта единая модель.

В любом случае с позиции регулируемых отраслей требуется активный поиск резервов повышения внутренней эффективности (эта потребность диктуется как текущими трансформациями экономики, так и принятой ранее концепцией регулирования «инфляция минус», означавшей отсутствие роста цен в реальном выражении). Задача кардинального роста инвестиционной активности (обозначенная в качестве ключевой в «Прогнозе»), скорее всего, в обозримой перспективе не будет решена.

## **Тенденции тарифной политики России в контексте зарубежного опыта**

Роль государства в определении ценовой динамики в инфраструктурном секторе (в части, подлежащей государственному регулированию), безусловно, не ограничивается определением темпов изменения цен и тарифов.

От начала рыночных реформ и до текущего момента система тарифного регулирования совершенствуется: системы тарификации адаптируются к изменяющимся правилам функционирования отраслей, совершенствуются методы регулирования, существенно расширяется, детализируется методический инструментарий,кратно возрастают требования к прозрачности деятельности регулирующих органов и регулируемых организаций, к объему и составу раскрываемой информации, создается институт общественного контроля, увеличивается количество ведомств, вовлеченных

в контрольную деятельность, устанавливается тотальный контроль за инвестиционной деятельностью монополий, происходят трансформации в системе органов тарифного регулирования.

Анализируя эти трансформации, можно отметить следующие основные достижения в области тарифной политики:

- долгосрочный характер определения параметров изменения регулируемых тарифов на макроуровне;
- увеличение доли либерализованных рынков (в сферах электроэнергетики, газоснабжения, теплоснабжения);
- внедрение элементов долгосрочности при регулировании цен конкретных организаций;
- выстроенная многоуровневая система защиты населения от тарифных скачков;
- расширение методического инструментария регулирования;
- увеличение степени вовлеченности потребителей в регуляторный процесс;
- доступность информации о деятельности регулируемых организаций и регуляторов;
- появление зачатков стимулирующего регулирования (сохранение экономии, курс на внедрение «эталонов затрат»).

Указанные трансформации в большинстве случаев соответствуют трендам, наблюдаемым в зарубежной практике тарифного регулирования. Однако есть и отличия. Так, в зарубежных странах можно наблюдать более интенсивные действия регуляторов в следующих направлениях:

- внедрение стимулирующего регулирования, регулирования на основе показателей эффективности и на основе оценки рисков;
- использование сложных моделей и научно обоснованных передовых практик для определения степени эффективности регулируемых организаций;
- тарифное стимулирование расширения ассортимента и повышения качества услуг регулируемых компаний, включая услуги в области энергоэффективности и сохранения энергии, развитие распределенной генерации;
- тарифное стимулирование передовых инноваций в инфраструктурном секторе.

Практика реализации данных задач в России в настоящее время отстает от доступного для внедрения передового зарубежного опыта.

Отличительной чертой регулирования в России является построение многоуровневой системы управления издержками населения на оплату коммунальных услуг. Жесткое регулирование темпов изменения коммунальных платежей в России осуществляется на фоне сравнительно низких (относительно зарубежных стран) расходов граждан на коммунальные услуги. Помимо инструмента предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги, в России созданы другие разнообразные механизмы поддержки граждан, связанные с получением и оплатой коммунальных услуг:

- наличие перекрестного субсидирования в электроэнергетике, при котором прочие потребители несут дополнительную тарифную нагрузку за население;
- получение субсидии на оплату коммунальных услуг для семей, в доходах которых коммунальные платежи превышают определенную долю;
- льготные тарифы для населения на присоединение к электрическим и газораспределительным сетям.

В результате население является наиболее защищенной категорией потребителей услуг инфраструктурных организаций. Социальная направленность государственной политики в целом, а также низкие фактические и прогнозируемые темпы роста доходов населения позволяют говорить о том, что «мягкая» политика государства в отношении роста цен на коммунальные услуги в обозримой перспективе сохранится, несмотря на те экономические барьеры, которые такая политика создает для развития инфраструктурных отраслей. В связи с этим важно отметить, что сдерживание расходов на коммунальные услуги является действительно актуальным не для всех домохозяйств (потребность в таком сдерживании определяется уровнем доходов). С учетом изложенного представляется актуальным развитие механизмов адресной поддержки, которые в долгосрочной перспективе должны прийти на смену политике общего сдерживания тарифов для населения.

## Рекомендации по тарифной политике

По мнению авторов, несмотря на усилия регуляторов и наличие определенных успехов в модернизации тарифного регулирования в России, спектр вопросов, которые требуют разрешения в среднесрочной перспективе, остается весьма существенным.

На многочисленные проблемы в области тарифного регулирования обращает внимание и ФАС России. Главой ведомства неоднократно отмечались проблемы непрозрачности регулирования, прецеденты необоснованного занижения и завышения тарифов, высокого разброса тарифов, несовершенства нормативной базы в области ценообразования<sup>4</sup>. Решение этих проблем ФАС России планирует ускорить с введением в силу разрабатываемого ведомством Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)».

По мнению авторов, приоритеты в области совершенствования тарифного регулирования, сформулированные ФАС России, целесообразно дополнить и решением исторически обусловленных фундаментальных проблем.

Первым вызовом, на который предстоит найти ответ, является **потребность в многофакторной макроэкономической модели расчета допустимых темпов роста тарифов на макроуровне.**

Привязка прогнозного изменения цен (тарифов) к ИПЦ не позволяет учесть множество аспектов, имеющих значение с точки зрения решения социально-экономических задач, приоритетов развития инфраструктуры. Поставленные задачи ускорения роста экономики России диктуют необходимость рассмотрения тарифной политики как одного из инструментов решения задач повышения производительности, преодоления технологической отсталости инфраструктурных организаций и потребителей их услуг (экологичность, энергоэффективность, модернизация, инновационное развитие и т.д.).

Для учета этих аспектов при определении допустимых темпов роста тарифов на макроуровне на первом этапе необходимо созда-

---

<sup>4</sup> Из выступлений И.Ю. Артемьева в Государственной Думе, докладов Председателю Правительства России, на общественных мероприятиях, опубликованных докладов о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

ние системы индикаторов и критериев успешности тарифной политики в привязке к показателям, отражающим: а) уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность потребления энергоресурсов; б) инвестиционную привлекательность и уровень инновационного развития инфраструктуры.

Вторым вызовом, по мнению авторов, является **необходимость снижения административного давления**. Это достигается решением трех ключевых задач: снижением прямого госучастия в организациях инфраструктурного сектора (приватизация), дальнейшей либерализацией рынков, упрощением регуляторных процедур.

Основным эффектом от снижения прямого госучастия в организациях инфраструктурного сектора будет являться повышение эффективности деятельности компаний (снижение издержек, повышение эффективности инвестиций). Необходимо рассмотреть возможность снижения доли государственного участия в электрогенерирующих и электросетевых компаниях, устранить существующие законодательные барьеры для приватизации в сфере водоснабжения и водоотведения, создать условия (в части налогообложения, тарифной политики) для увеличения доли частной собственности в коммунальном секторе.

Основные эффекты дальнейшей либерализации рынков также связаны с повышением операционной и инвестиционной эффективности инфраструктурных организаций: рыночные сигналы в большей степени стимулируют компании к оптимизации, чем регуляторные «надстройки».

Потенциал дальнейшего развития конкуренции в сфере электроэнергетики сдерживается большим разнообразием специальных ценовых механизмов, искажающих рыночные сигналы (поддержка отдельных регионов и потребителей, инвестиционных проектов, неэффективных производителей, влияющих на надежность, на фоне сдерживания ценового предложения поставщиков в рамках конкурентного отбора), а также различиями в условиях ценообразования для энергосбытовых компаний, работающих в контролируемом и полностью либерализованном сегментах.

Работа по созданию условий либерализации локальных рынков в коммунальной сфере должна сопровождаться повышением прозрачности механизмов контроля (надзора) со стороны антимоно-

польного органа, выходящих на первый план после прекращения прямого государственного регулирования. Необходима прозрачная унифицированная методология проверки обоснованности ценовой политики игроков, в противном случае эффекты от либерализации рынка не могут быть спрогнозированы участниками, что сдерживает соответствующие инициативы на локальных рынках.

Эффекты от упрощения регуляторных процедур связаны как с укреплением стабильности регуляторных условий и укреплением стимулов к оптимизации (будет описано отдельно), так и с повышением результативности работы органов тарифного регулирования.

На протяжении всего периода совершенствования системы тарифного регулирования имеет место увеличение объема контролируемых показателей, раскрываемой информации, количества институтов, включенных в систему государственного и общественного контроля за ценообразованием. Даже несмотря на упрощение отдельных процедур тарифного регулирования (внедрение моделей долгосрочного тарифообразования, автоматизация расчетных процессов и документооборота), нагрузка на участников регуляторного процесса возрастает. Эта тенденция наблюдается в условиях разбалансировки законодательства, определяющего порядок формирования ориентиров по темпу роста регулируемых тарифов (цен) на макроуровне, и порядок расчета тарифов для конкретных ресурсоснабжающих организаций.

Совокупность данных факторов приводит к тому, что фокус внимания региональных регулирующих органов смещается от контроля за результативностью деятельности регулируемых организаций к попыткам обосновать «на бумаге» решения, принимаемые не в полном соответствии с действующими методиками по расчету тарифов, но в логике утвержденных предельных тарифов. Не прекращаются досудебные и судебные разбирательства в отношении принятых тарифных решений, взыскания в адрес регулирующих органов за несоблюдение законодательства при низкой результативности регулирования с точки зрения создания стимулов для снижения издержек и повышения качества обслуживания. На федеральном уровне (в силу отсутствия индикаторов результативности тарифной политики) не производится анализ взаимосвязи ее с тенденциями, наблюдаемыми в регулируемых отраслях. Про-

зрачность регуляторных процессов с позиции потребителей также не обеспечивается: объем раскрываемой и публикуемой информации о деятельности регулируемых компаний не оставляет возможности эффективного контроля ее достоверности.

Для преодоления сложившейся ситуации необходимо сокращение требований к объему контролируемых показателей регулируемых организаций в пользу их значимости с точки зрения производственной эффективности, распространение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольных мероприятий.

Третьим вызовом, на который предстоит найти ответ, является **необходимость обеспечения предпринимательской уверенности в стабильности проводимой тарифной политики.**

Несмотря на то что допустимые параметры роста цен на макроуровне в последние годы достаточно стабильны, а при регулировании конкретных организаций внедрены элементы долгосрочного тарифообразования, предсказуемость условий работы для конкретной организации / потребителя на долгосрочную (и даже среднесрочную) перспективу редко обеспечивается. Это связано с частыми изменениями законодательства, несистемным учетом результатов контрольной деятельности надзорных органов и разрешения споров<sup>5</sup>, разбалансировкой законодательства, определяющего порядок формирования ориентиров по темпу роста регулируемых тарифов (цен) на макроуровне и порядок расчета тарифов для конкретных ресурсоснабжающих организаций.

Такая ситуация негативно сказывается на инвестиционном климате в инфраструктурных отраслях и на доверии предпринимательского сообщества к декларируемым принципам регулирования: вместо стремления участников рынка к оптимизации<sup>6</sup> на первый план выходит стремление к максимизации выгод от доминирующего или монопольного положения (у производителей) или лоббирования мер поддержки (у потребителей).

---

<sup>5</sup> В одних случаях отменяются тарифные решения, в других случаях предписывается пересмотр долгосрочных параметров регулирования, в том числе задним числом, зачастую предписывается учесть те или иные расходы в следующих периодах и т.д.

<sup>6</sup> У производителей — к оптимизации затрат, у потребителей — к оптимизации потребления.

Обеспечение предпринимательской уверенности в стабильности тарифной политики может быть достигнуто целеполаганием на макроуровне и совершенствованием системы регулирования конкретных организаций.

Четкость целеполагания может быть обеспечена включением тарифной политики в систему документов государственного стратегического планирования (тарифная политика в инфраструктурном секторе может быть сформулирована в виде отдельного документа, исполнение которого подлежит мониторингу). При этом построение такого документа целесообразно осуществлять на базе системы индикаторов, отражающих уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность потребления энергоресурсов, инвестиционную привлекательность и уровень инновационного развития инфраструктуры. В таком документе должны быть синхронизированы все направления совершенствования ценообразования, которые сегодня определяются в разрозненных нормативных актах, поручениях и зачастую противоречат друг другу или не укладываются в допустимые параметры роста цен инфраструктурных организаций.

Совершенствование системы регулирования, направленное на обеспечение стабильности условий, должно в приоритетном порядке включать такие меры, как введение моратория на учет изменений законодательства в сфере ценообразования до окончания долгосрочного периода регулирования конкретной регулируемой организации, упорядочивание механизмов федерального и общественного контроля (контроль законности тарифных решений до их вступления в силу), а также создание методик расчета предельных тарифов, соответствующих методикам расчета тарифов регулируемых организаций.

Следующий вызов связан с **необходимостью кардинального усиления стимулирующей функции тарифного регулирования.**

Устанавливаемые сегодня тарифы довольно слабо стимулируют регулируемые организации к повышению эффективности и потребителей к оптимизации потребления.

Несмотря на внедрение элементов долгосрочного регулирования посредством установления долгосрочных параметров и создание механизмов сохранения экономии, большая часть организаций сегодня не заинтересована в отражении снижения затрат в отчетно-

сти (поскольку высокие фактические издержки с большей вероятностью определяют достаточный уровень будущей плановой НВВ, чем нормы о сохранении экономии, применение которых требует соблюдения ряда неоднозначно трактуемых критериев). Серьезным продвижением в решении данной проблемы (обусловленной в том числе долгой практикой применения затратного ценообразования) может стать регулирование на основе эталонов затрат. Данный вопрос прорабатывается Федеральной антимонопольной службой. Однако результативность данной меры во многом зависит от качества реализации инициативы.

Эталонный принцип регулирования должен привносить элемент конкуренции в естественно-монопольную сферу. Эталоны должны формироваться на основе серьезного анализа фактических издержек компаний в соответствующей отрасли, обеспечивающих заданный уровень надежности и качества обслуживания. В связи с этим крайне настораживает попытка внедрить в практику подход к определению эталонов затрат, основанный на простом усреднении плановых и (или) фактических издержек совокупности регулируемых организаций, выбор которой научно не обоснован. Для успешной реализации инициативы необходимо совершенствование методологии определения эталонов затрат в регулируемых сферах с учетом современных научных методов и четко сформулированных требований к параметрам обслуживания инфраструктуры.

Вторым важным аспектом успешного «перехода на эталоны» является синхронизация новой парадигмы с применяемыми методами контроля над деятельностью регулируемых организаций. С одной стороны, недопустима ситуация, при которой игнорируется ненадлежащая эксплуатация, а с другой — сохранение экономии от снижения издержек по сравнению с эталоном не должно остаться лишь теорией из-за разнообразия механизмов вычета «нецелевого использования средств», фиксируемого зачастую с большой долей субъективизма регуляторов.

Стимулирующая функция тарифного регулирования не должна ограничиваться сферой производства товаров (услуг) регулируемых организаций. Значительный потенциал повышения эффективности в системах энергоснабжения и водоснабжения состоит в оптимизации потребления (отказ от содержания невостребован-

ных резервов, избыточных инвестиционных проектов, сглаживание пиков в конечном счете положительно сказывается на издержках потребителей). Продвижение в этой сфере может быть достигнуто путем совершенствования тарифных меню (учет профиля потребления энергоресурсов, внедрение системы скидок / надбавок к тарифам за обеспечиваемые потребителю надежность и качество услуги, внедрение механизмов финансовой ответственности за завышение заявляемой нагрузки при присоединениях и т.д.). Как это ни парадоксально, инициативы в данной сфере в настоящее время исходят не от тарифных регуляторов. Отдельные предложения отраслевых ведомств зачастую пробуксовывают (в том числе, по нашему мнению, из-за недостаточной проработки нюансов внедрения).

Еще одним вызовом для системы тарифного регулирования является **создание качественной информационной среды регулирования.**

За последние 15 лет в данном направлении проделана масштабная работа: создан ряд информационных систем (ГИС ТЭК, ГИС ЖКХ, ФГИС ЕИАС), расчетные процессы автоматизированы, формализованы требования к раздельному учету затрат и отдельных показателей в регулируемых сферах, кратно увеличен и упорядочен в виде стандартных форм и требований объем информации, раскрываемый регулируемыми организациями и регулирующими органами.

Тем не менее констатировать прозрачность регуляторного процесса сложно. Во-первых, в силу большого объема раскрытия информации на фоне значительного количества регулируемых субъектов, сложности отраслевой специфики, физически невозможно проконтролировать достоверность всех раскрываемых данных и обеспечить информирование общественности о происходящих процессах в регулировании. Во-вторых, наличие нескольких ведомственных информационных систем (включая также информационные системы Росстата) со своими стандартами и требованиями приводит к дублированию информационных потоков, что осложняет работу регулируемых организаций. В-третьих, собираемый массив информации избыточен с точки зрения возможностей его сплошного анализа (в лучшем случае на уровне сводных отчетов систематически наблюдается несколько ключевых показателей).

Упорядочить информационный поток и сделать его доступным для широкого круга профессионалов возможно при условии формирования специализированного центра информации и анализа инфраструктурных отраслей при условии объединения информационных потоков существующих ведомственных информационных систем, а также сокращения объема сбора и раскрытия данных о состоянии регулируемых отраслей в пользу их качества и достоверности.

Хочется надеяться, что стресс, который сегодня испытывает российская экономика на фоне глобальных потрясений, не приведет к откладыванию решения обозначенных проблем до лучших времен, а, напротив, позволит сосредоточить усилия на решении приоритетных задач. Ведь от качества их решения во многом зависит и способность реагирования инфраструктурных отраслей на изменения внешней среды в перспективе.

## **ОБРАЩЕНИЕ К РЕГИОНАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Дорогие коллеги!

Я хочу поблагодарить вас за оказанную поддержку в части проверки информации о тарифах, установленных в субъектах Российской Федерации.

Понимаю колоссальный объем загрузки специалистов региональных органов тарифного регулирования, авторский коллектив признателен за то время, которое вы смогли уделить для проверки исходных данных, составивших основную часть информационной базы доклада.

Я надеюсь, что представленные в настоящем докладе данные и оценки будут полезны в вашей непростой ежедневной работе. Если у вас возникнет необходимость получить в удобном для работы формате сводную информацию, использованную в докладе и относимую к раскрываемой в соответствии с законодательством, мы с радостью ответим на ваш запрос.

Работа по совершенствованию представленного материала будет продолжаться в течение 2020 г. Обратная связь от читателей (отзывы, предложения, рецензии) является ценной для авторов. Мы будем благодарны за предложения, направленные на расширение спектра рассматриваемых вопросов и повышение качества доклада с точки зрения его использования в повседневной работе регуляторов.

Желаю вам успешной тарифной кампании в этот непростой для страны период.

С уважением, к.э.н., директор Института экономики  
и регулирования инфраструктурных отраслей

*И.А. Долматов*

## К ЧИТАТЕЛЯМ

Представленный доклад подготовлен Институтом экономики и регулирования инфраструктурных отраслей при участии Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ с целью анализа основных тенденций в сфере государственного тарифного регулирования.

Доклад предназначен для органов власти (Администрация Президента России, Правительство России, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, региональные органы власти и иные заинтересованные органы), регулируемых организаций, потребителей и экспертного сообщества. Актуализацию и публикацию доклада планируется осуществлять на регулярной основе, при этом список исследуемых вопросов будет расширен.

Для повышения качества публикуемых материалов, в том числе в отношении спектра рассматриваемых тем и вопросов, их актуальности, глубины анализа отдельных показателей, важным для авторов является получение обратной связи от читателей (отзывы, предложения, рецензии).

Более того, институтами планируется проведение анкетирования органов регулирования, регулируемых организаций и иных лиц, результаты которого будут использованы для дополнения и уточнения доклада.

Авторский коллектив будет благодарен за участие в анкетировании<sup>7</sup>, а также за любые комментарии, которые позволят сделать доклад более информативным для общественности.

Представленные в настоящем докладе экспертные оценки отражают независимую позицию авторов и могут не совпадать с мнением органов регулирования, регулируемых организаций и их потребителей.

---

<sup>7</sup> Опросная анкета представлена в Приложении к докладу. Авторы будут благодарны за направление заполненных анкет читателями в инициативном порядке.

# 1. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЦЕНОВОГО (ТАРИФНОГО) РЕГУЛИРОВАНИЯ

## 1.1. Основные этапы тарифной политики Российской Федерации в условиях рыночной экономики

Продукция (услуги) инфраструктурных отраслей, в первую очередь энергоносители (электроэнергия и газ), потребляется во всех секторах реального сектора экономики. Рост тарифов влияет на издержки и финансовое положение потребителей, оказывает давление на инфляцию, конкурентоспособность отечественной продукции и рост экономики. Влияние роста тарифов на уровень благосостояния населения проявляется не только через стоимость коммунальных услуг, но и через инфляцию.

На начальном этапе рыночных реформ, характеризовавшемся нестабильностью экономики и высокими значениями инфляции, тарифная политика была бессистемна. Средние тарифы инфраструктурных организаций показывали значительные темпы роста (как и инфляция). В целях снижения нагрузки на граждан в 1992 г. руководством страны было принято решение о заморозке тарифов на электроэнергию и газ для населения. Это решение привело впоследствии к возникновению перекрестного субсидирования, которое практикуется в данных отраслях по сегодняшний день.

С 2002 г. вектор тарифной политики в инфраструктурном секторе определяется сценарными условиями «Прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — «Прогноз», «Прогнозы»). Параметры изменения тарифов в среднем по стране в «Прогнозе» стали определяться с учетом стоящих приоритетных макроэкономических целей и задач на прогнозируемый период и текущего состояния экономики. Первостепенной задачей стало снижение влияния тарифов на инфляцию, что решалось путем сдерживания роста регулируемых цен и тарифов.

Жесткие ограничения по росту тарифов при их относительно низком уровне по отношению к другим странам имели также негативные последствия для экономики. Это прежде всего сохранение

высокой энергоемкости экономики и технологической отсталости, сохранение неэффективного топливного баланса и дефицит газа на внутреннем рынке, угроза бесперебойного обеспечения товарами и услугами инфраструктуры из-за старения мощностей. В связи с этим подходы к определению параметров роста тарифов в «Прогнозе социально-экономического развития» были пересмотрены с целью стимулирования энергосбережения и рационального использования энергоносителей, а также для обеспечения необходимых средств и повышения инвестиционной привлекательности самих субъектов естественных монополий.

В период с 2007 по 2011 г. по сравнению с предшествующими периодами рост регулируемых тарифов в «Прогнозе» стал устанавливаться на более высоком уровне (относительно ИПЦ). Это было обусловлено происходящими реформами в электроэнергетике (либерализация оптового рынка электроэнергии, переход на долгосрочное регулирование в электросетевом комплексе, в том числе с применением метода доходности инвестированного капитала), в газовой отрасли был принят курс на сближение внутренних цен на газ с «равнодоходными» ценами его поставки на экспорт.

Со вступлением в новую полосу экономического кризиса в конце 2014 г., сопровождаемого падением рубля и кратным усилением инфляции, тарифная политика вновь рассматривается Правительством России в качестве инструмента сдерживания затрат потребителей продукции инфраструктурного сектора и инфляции. Тарифная политика была ужесточена путем перехода к индексации регулируемых цен и тарифов с ориентиром на текущую или прогнозируемую инфляцию.

В условиях резкого ухудшения мировой конъюнктуры на углеводороды и прочие сырьевые товары такие меры в 2014–2016 гг. способствовали поддержанию эффективности экспорта и сдерживали динамику производства от более глубокого падения. Однако инфляция по-прежнему не достигла целевых параметров, несмотря на значительное сжатие платежеспособного спроса населения. В целях снижения инфляции до определенного Банком России целевого уровня (4%), сдерживания тарифной нагрузки на население и на бизнес на фоне ухудшившейся мировой конъюнктуры и снизившегося внутреннего спроса тарифная политика все более

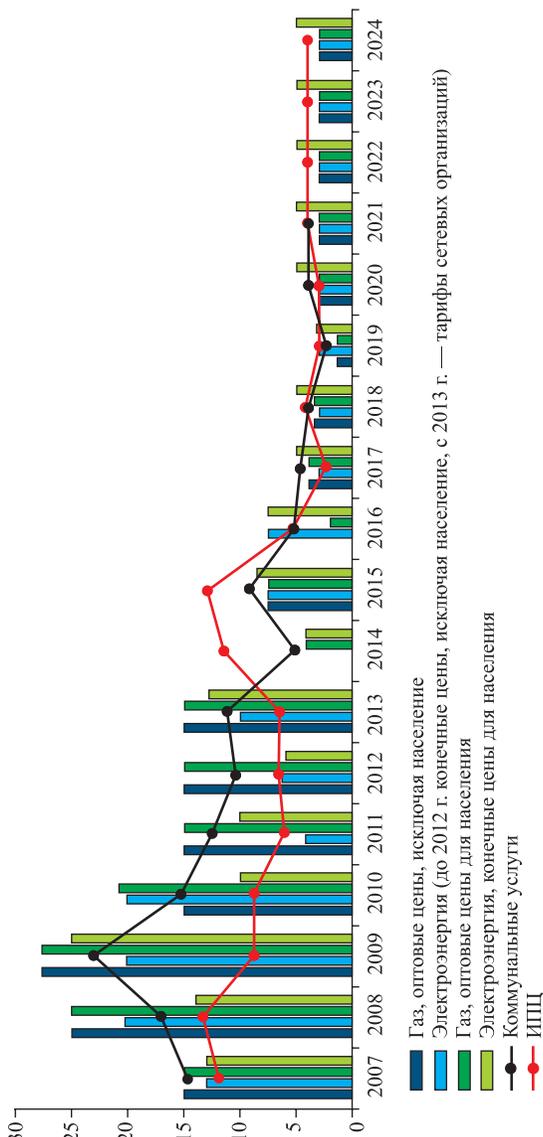
ужесточалась. Установление тарифов стало осуществляться путем индексации тарифов с ориентацией на уровень прогнозной (целевой) инфляции с применением отраслевых коэффициентов эффективности («инфляция минус»).

С 2017 г. тарифная политика, основанная на принципе «инфляция минус», принимается на долгосрочную перспективу. Ежегодное уточнение параметров макроэкономического прогноза практически не затрагивает темпы роста цен (тарифов) в инфраструктурном секторе. Такой подход Правительства России, предполагающий предсказуемость параметров тарифной политики на долгосрочный (5-летний) период, нацелен на формирование устойчивой среды для развития экономики, роста инвестиций в основной капитал. Правительством России ожидается, что положительный эффект получат все сферы деятельности. С одной стороны, сдержанный рост тарифов должен способствовать поддержанию инфляции в целевых параметрах, обеспечивать умеренную динамику коммунальных тарифов в меру инфляции и за счет этого не ухудшать уровень жизни населения в условиях стагнации / слабого роста доходов. С другой стороны, предсказуемый умеренный рост тарифов должен обеспечить стимулы для оптимизации издержек и роста эффективности организаций субъектов естественных монополий в условиях отсутствия конкуренции.

Индексы изменения цен (тарифов) в инфраструктурном секторе представлены на *рис. 1*.

Роль государства в определении ценовой динамики в инфраструктурном секторе (в части, подлежащей государственному регулированию), безусловно, не ограничивается определением средних по отрасли темпов максимально возможного изменения цен.

На протяжении всех прошедших лет система тарифного регулирования совершенствуется: системы тарификации адаптируются к изменяющимся правилам функционирования отраслей, совершенствуются методы регулирования, существенно расширяется, детализируется методический инструментарий, кратно возрастают требования к прозрачности деятельности регулирующих органов и регулируемых организаций, объему и составу раскрываемой информации, создается институт общественного контроля, увеличивается количество ведомств, вовлеченных в контрольную



**Рис. 1.** Индексы изменения цен (тарифов) в инфраструктурном секторе (декабрь к декабрю, в %)

**Примечания.** 1. Рост цен на электроэнергию и газ для населения, на коммунальные услуги в 2019 г. показан без учета фактора «изменение ставки НДС». 2. 2007–2018 гг. — факт, 2019 г. — оценка, 2020–2024 гг. — прогноз.

*Источник:* Росстат; Минэкономразвития.

деятельность, устанавливается тотальный контроль за инвестиционной деятельностью монополий, происходят трансформации в системе органов тарифного регулирования.

Анализируя события, происходившие в сфере тарифного регулирования за прошедшие годы, можно выделить три основные тенденции:

- усиление политики сдерживания (описано выше);
- усиление роли федерального регулятора и снижение возможностей для учета региональных особенностей;
- ужесточение государственного и общественного контроля за деятельностью регулируемых организаций и регулирующих органов.

Усиление роли федерального регулятора начало проявляться с внедрением федерального контроля в сфере ценообразования в коммунальном комплексе ЖКХ (последовательно: введение института предельных индексов тарифов организаций коммунального комплекса, полномочий федерального регулятора по изданию методик расчета тарифов организаций коммунального комплекса, ликвидация института инвестиционных надбавок, внедрение предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги со строго определенным отклонением данного показателя в разрезе муниципальных образований от среднерегionalного, снижение оснований и возможностей регионов для установления тарифов, не соответствующих данным индексам).

В сфере энергетики роль федерального регулятора на определенный период была ослаблена менее жестким подходом к установлению предельных тарифов (в сфере передачи электроэнергии в период перехода на долгосрочное регулирование регулировались лишь минимальные предельные тарифы) и расширением возможностей регионов по их обоснованному несоблюдению. Однако это кажущееся ослабление компенсировалось детализацией методик и формированием новых ограничений (в частности, предельная величина перекрестного субсидирования). В части возможности учета в регуляторной практике региональных особенностей знаковым этапом стал 2012 г., когда Президентом России было определено требование о соблюдении прогнозного индекса изменения цен, разрабатываемого Минэкономразвития, в каждом регионе (а не в среднем по стране, как это трактовалось ранее). С передачей

полномочий по федеральному контролю в сфере ценообразования в 2015 г. ФАС России усилились меры федерального контроля за принятием решений. В 2019 г. были приняты нормативные акты, существенно снижающие возможности регионов по принятию решений об установлении тарифов, не соответствующих предельным уровням.

Усиление государственного и общественного контроля за деятельностью регулируемых организаций и регулирующих органов проявляется как в детализации методических документов в области расчета тарифов, так и в последовательном повышении требований к составу раскрываемой информации, в создании экспертных и общественных советов, в предъявлении требований к составу правлений (коллегий) региональных регулирующих органов, в вовлечении в контрольную деятельность Счетной палаты, прокуратуры и других ведомств «широкого профиля».

К сожалению, происходящие трансформации тарифного регулирования не демонстрируют в полной мере курса на повышение качества целеполагания в тарифной политике. Несмотря на широту инструментов государственного влияния на ценообразование в инфраструктурном секторе, в сознании профессионального сообщества тарифная политика государства — это главным образом ориентир по темпу роста цен, сравниваемый с инфляцией. В качестве инструмента для решения задач развития инфраструктуры и экономики в целом (экологичность, энергоэффективность, модернизация, инновационное развитие и т.д.) тарифная политика практически не рассматривается.

Очевидно, меры в области тарифной политики могут дать ожидаемые эффекты только в совокупности с другими условиями и факторами, воздействующими на поведение экономических агентов. В связи с этим влияние тарифной политики на развитие экономики не следует переоценивать. Тем не менее ситуация, при которой индикаторы успешности тарифной политики не определяются, мониторинг их достижения не осуществляется, не способствует стабильности регуляторных условий и провоцирует вечный спор относительно корректности сформированных государством параметров роста цен (в одном случае не согласны компании инфраструктурного сектора, а в другом — потребители их услуг).

## 1.2. Тарифная политика в контексте задач социально-экономического развития

Тарифная политика в отношении инфраструктурных компаний является одной из важнейших мер структурной политики Правительства Российской Федерации. В силу этого параметры роста (изменения) регулируемых тарифов организаций, естественных монополий инфраструктурного сектора являются исходными внутренними факторами развития отечественной экономики.

Представляется важным рассмотреть следующие аспекты влияния тарифной политики на экономику и социальный климат в стране: влияние на инфляцию, использование тарифной политики как инструмента социальной поддержки и поддержки производителей, влияние на эффективность потребления ТЭР.

### 1.2.1. Влияние роста тарифов на инфляцию

В логике Минэкономразвития России, отвечающего за формирование целевых параметров социально-экономического развития, сдерживание инфляции до нормального целевого уровня является важнейшим условием для роста экономики, удешевления кредита и привлечения инвестиций.

Непосредственное влияние на показатели инфляции оказывает рост тарифов в секторе коммунальных услуг, входящих в состав потребительской корзины (вклад в ИПЦ коммунальных услуг и других товаров (услуг) потребительской корзины учитывается прямым счетом). В последние четыре года влияние роста тарифов (на фоне их сдержанного роста) на инфляцию не выглядит значимым, и доля затрат на коммунальные услуги практически не растет (табл. 1, 2).

Что касается влияния на ИПЦ фактора роста затрат на покупку энергоресурсов у производителей рыночных потребительских товаров и услуг, то оно может ощутимо проявляться в условиях слабой конкуренции, монополизации рынков и/или дефицита товаров, косвенного регулирования отдельных рынков (как правило, на местах). В основном рост цен на энергоносители может отражаться на ценах социально значимых, неэластичных по спросу товаров (в частности, в связи с их низкой рентабельностью). Бо-

## 1. Эволюция системы государственного ценового (тарифного) регулирования

**Таблица 1.** Рост тарифов на коммунальные услуги для населения в целом и их вклад в инфляцию

Показатели	2002 г.	2005 г.	2009 г.	2012 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Прирост потребительских тарифов на коммунальные услуги, декабрь к декабрю, % (данные Росстата)	48	32	23	10	5,3	4,6	4,1	5,1
Доля коммунальных услуг в составе потребительской корзины ИПЦ, %	5,1	5,6	5,2	6,3	5,7	5,9	6,3	6,4
Вклад роста тарифов в фактическую инфляцию (ежегодный), п.п.	2,4	1,75	1,2	0,6	0,3	0,27	0,26	0,33
Доля от инфляции, %	15,9	16	13,5	9,7	5,6	10,7	6,1	10,9
Справочно:								
ИПЦ, прирост декабрь к декабрю, факт, %	15,1	10,9	8,8	6,6	5,4	2,5	4,3	3,0
Прогноз на соответствующий год, утвержденный Правительством России, %	11–13	8–9	13	5–6	6,4	4,0	4,0	4,0

**Таблица 2** Рост тарифов на отдельные коммунальные услуги для населения и их вклад в инфляцию

Показатели		2002 г.	2005 г.	2009 г.	2012 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Электро-снабжение	Прирост цен*, %	36	18	25	5,9	5,8	4,1	3,9	4,2
	Доля в структуре ИПЦ, %	1,2	1,1	0,9	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
Газ сетевой	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,4	0,2	0,23	0,07	0,07	0,05	0,06	0,06
	Прирост цен*, %	38	27	25	14	1,1	4,3	3	3,7
	Доля в структуре ИПЦ, %	0,4	0,4	0,45	0,6	0,7	0,7	0,75	0,7
	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,2	0,11	0,11	0,09	0,01	0,03	0,02	0,03
Отопление и горячее водоснабжение	Прирост цен*, %	58	37	23	11	7,7	4,3	4	4
	Доля в структуре ИПЦ, %	2,5	3	2,7	3,2	2,7	2,8	3,1	3
Холодное водоснабжение и водоотведение	Вклад в ИПЦ, п.п.	1,5	1,1	0,6	0,3	0,15	0,12	0,12	0,12
	Прирост цен*, %	50	36	23	11,4	7,2	6,2	5,3	5,4
	Доля в структуре ИПЦ, %	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1
	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,4	0,34	0,24	0,13	0,07	0,06	0,06	0,06

\* Потребительские цены.

лее сложные эконометрические модели оценки влияния на ИПЦ роста цен на энергоресурсы не показывают высокой значимости данного фактора.

Сдержанный рост коммунальных тарифов в последние годы позволил сократить немонетарную составляющую инфляции до минимальных значений. Однако при определении тарифной политики влияние роста коммунальных тарифов на инфляцию нельзя переоценивать. Одно лишь сдерживание тарифов не способно обеспечить поддержание инфляции на целевом уровне, особенно это заметно в кризисные периоды, когда кратно возрастает влияние фундаментальных факторов.

### **1.2.2. Сдерживание тарифов на коммунальные услуги как инструмент социальной политики**

Темпы изменения платы граждан за коммунальные услуги — параметр, который в последние годы достаточно жестко контролируется. Правительством России устанавливаются предельные индексы изменения платы граждан за коммунальные услуги в среднем по субъектам РФ (в привязке к целевой инфляции), а также допустимое отклонение темпов роста платы по муниципальным образованиям от среднерегионального. Существуют инструменты, позволяющие устанавливать тарифы, приводящие к превышению данных пределов, однако в 2019 г. условия их применения были существенно ужесточены. На сегодняшний день установление тарифов, приводящее к превышению предельного индекса, должно быть согласовано на федеральном уровне (основания согласования такого решения ограничены законодательно), а соответствующая инициатива должна исходить от высшего должностного лица в субъекте РФ.

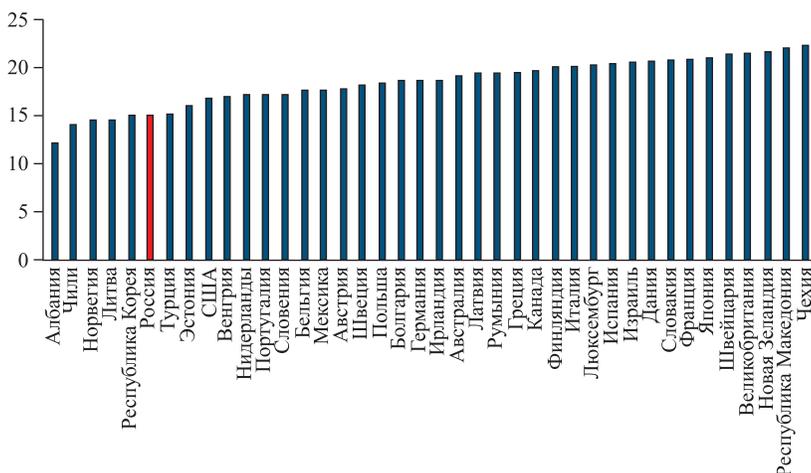
Тарифная политика Правительства России по установлению индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги носит сдерживающий характер (в увязке с прогнозной инфляцией).

Здесь важно отметить, что речь идет о тарифах, по которым коммунальная услуга фактически оплачивается населением. Региональные органы власти имеют полномочия (и в ряде регионов это реализовано) по установлению льготных тарифов (ниже экономически обоснованного уровня), недостающая выручка для

ресурсоснабжающих организаций в этом случае компенсируется субсидиями регионального бюджета.

Таким образом, население является защищенной категорией потребителей услуг инфраструктурных организаций.

Важно отметить, что жесткое регулирование темпов изменения коммунальных платежей в России осуществляется на фоне сравнительно невысоких (относительно иных государств) расходов граждан на коммунальные услуги. Так, по данным Росстата за 2018 г., доля расходов на услуги ЖКХ в структуре расходов домохозяйств составляет 15,2% (в среднем по всем группам населения). Это один из самых низких показателей в мире (рис. 2).



**Рис. 2.** Доля расходов по направлению «жилищные услуги, вода, электричество и другие виды топлива» в структуре фактического конечного потребления домашних хозяйств, %

Источник: Росстат (сборник «Россия и страны мира — 2018 г.»).

Невысокая<sup>8</sup> стоимость коммунальных услуг для граждан России по сравнению со многими развитыми странами подтверждает-

<sup>8</sup> Речь идет об объективной оценке относительно реальной стоимости ЖКУ; уровень доходов граждан, их способность оплачивать ЖКУ по большей стоимости в данном случае не оцениваются.

ся не только сравнением доли стоимости ЖКУ в расходах, но и непосредственным сравнением цен на отдельные услуги (в отраслях, где для таких сравнений существует информационная база). Соответствующие обзоры приведены в отраслевых разделах доклада.

Помимо инструмента предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги, в России созданы другие разнообразные механизмы поддержки граждан, связанные с получением и оплатой коммунальных услуг:

- наличие перекрестного субсидирования в электроэнергетике, при котором прочие потребители несут дополнительную тарифную нагрузку за население;
- получение субсидии на оплату коммунальных услуг для семей, в доходах которых коммунальные платежи превышают определенную долю;
- льготный тариф для населения на присоединение к электрическим и газораспределительным сетям;
- меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, устанавливающие льготные условия на оплату услуг ЖКХ.

Социальная направленность государственной политики в целом, а также низкие фактические темпы роста доходов населения, ожидаемая негативная их динамика на фоне нового витка кризиса в экономике позволяют говорить о том, что «сдержанная» политика государства в отношении роста цен на коммунальные услуги в обозримой перспективе сохранится, несмотря на те экономические барьеры, которые такая политика создает для надежного функционирования и развития инфраструктурных отраслей.

Важно отметить, что сдерживание расходов на коммунальные услуги является действительно актуальным не для всех домохозяйств (потребность в таком сдерживании определяется уровнем доходов). Этот вопрос становится особенно актуальным в ближайшей перспективе в связи с принятым решением о временном моратории на применение санкций за несвоевременную оплату коммунальных услуг, а также с ожидаемым увеличением масштаба неплатежей за услуги ЖКХ.

С учетом изложенного представляется актуальным развитие механизмов адресной поддержки, которые по мере восстановления доходов населения в долгосрочной перспективе должны прийти на смену политике общего сдерживания тарифов для населения.

### **1.2.3. Сдерживание цен на энергоресурсы как инструмент поддержки промышленности**

При формировании тарифной политики государством предполагается, что курс на сдерживание роста цен на услуги инфраструктурных организаций служит инструментом поддержки промышленности и других важнейших энергоемких секторов реального сектора, особенно в периоды кризисов и неблагоприятной конъюнктуры для товаров российского экспорта. Такая позиция исходит из того, что при росте внутренних цен на энергоносители, опережающем их рост на зарубежных рынках, экспорториентированные производители теряют в конкурентоспособности, ухудшается их экономическая динамика.

По нашему мнению, данный тезис справедлив, скорее, для краткосрочной перспективы. В долгосрочной перспективе цены на энергоресурсы, не обеспечивающие окупаемость внедрения передовых технологий в энергоемких производствах, являются объективным препятствием для их технологического обновления (только экономическая эффективность наилучших технологий может обеспечить их масштабное внедрение). Низкая стоимость энергоресурсов и труда не должна рассматриваться государством как ключевой элемент конкурентоспособности отечественной промышленности. Залогом экономического роста в долгосрочной перспективе должен быть комплекс экономических условий, в частности, доступ к передовым инновационным технологиям производства, снижение стоимости финансовых ресурсов и расширение рынков сбыта продукции. Один лишь фактор низких цен на ресурсы не сможет создать предпосылки для экономического роста в долгосрочной перспективе и сформировать вектор инновационного развития, заданный государственной политикой.

По нашему мнению, эффективность принудительного сдерживания роста цен на услуги инфраструктурных организаций как механизма экономической поддержки конечных потребителей требует детальной проработки и системного анализа. Подобные меры не дают существенных результатов по широкому спектру конечного потребления. Во-первых, доля затрат на энергию остается существенной не для всех видов экономической деятельности. Во-вторых, сдержанная динамика цен на электроэнергию и газ по-

## 1. Эволюция системы государственного ценового (тарифного) регулирования

следних лет в большинстве отраслей практически не сказалась на заметном сокращении их доли затрат в издержках потребителей (табл. 3).

**Таблица 3** Доля затрат на энергию<sup>9</sup> в себестоимости по отдельным видам экономической деятельности, %

Вид деятельности	Код ОКВЭД	2011 г.	2014 г.	2015 г.	2017 г.	2018 г.
<i>I. Экспорториентированные виды деятельности</i>						
Металлургия	24+25	8,5	8,4	8	8,2	6,2
Черная металлургия		6,7	7,5	6,5	6,4	5,9
Производство чугуна, стали и ферросплавов		7,8	9,0	8,0	7,5	6,9
Производство отливок		8,0	9,4	7,2	7,8	6,6
Цветная металлургия		13,0	9,6	10,2	11,4	10,3
Производство алюминия		23,5	17	17,6	27,8	25,7
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	05+06	3,4	3,3	2,7	2,8	2,1
Добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа		3,0	3,3	3,1	2,8	2,3
Добыча каменного угля, бурого угля и торфа		3,4	2,9	2,7	2,3	2,1
Химическое производство	20+21	11,3	12,1	11,0	11,9	11,5
Производство удобрений и азотных соединений		22,4	24,9	22,2	25,6	21,0
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	17+18	9,1	9,4	8,1	6,7	6,5

<sup>9</sup> Суммарно газ и электрическая энергия.

Окончание табл. 3

Вид деятельности	Код ОКВЭД	2011 г.	2014 г.	2015 г.	2017 г.	2018 г.
Производство кокса и нефтепродуктов	19	1,3	2,2	3,6	3,8	3,7
<i>II. Производства, ориентированные на внутренний рынок</i>						
Машиностроение	26-30,33	2,5	2	2,1	1,89	1,9
Производство машин и оборудования	29+30	2,3	1,9	1,9	1,8	1,8
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	23	10,6	11,1	10,4	10,4	9,9
Производство цемента		23,9	28,0	26,0	26,1	25,7
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	10-12	2,3	2,0	1,8	1,5	1,9
Производство хлеба и хлебобулочных изделий недлительного хранения		3,7	3,3	3,0	3,2	2,4
Производство резиновых и пластмассовых изделий	22	2,9	3,5	2,9	2,8	2,6
Текстильное и швейное производство	13+14	4,6	4,0	3,5	3,2	3,3
Производство и распределение электроэнергии, газа, воды	D	22,13	22,9	22,2	20,9	20,4
Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	E	—	—	8,9	8,7	7,8
Забор, очистка и распределение воды	36	18	16,6	17,1	17,8	17,7
Сбор и обработка сточных вод	37		10,6	12,2	11,6	12,5
Транспорт		5,1	4,4	3,6	3,5	4,7

Источник: Расчеты ИЭиРИО на базе данных Росстата.

Действительно, существуют виды деятельности и отдельные товарные группы, для которых затраты на энергоносители составляют значимую долю. Однако всеобщее сдерживание цен на энергоресурсы в целях поддержки производителей несет значительные риски для устойчивого роста экономики в перспективе. К таким рискам относятся отсутствие ресурсов для реализации приоритетных проектов развития инфраструктуры, отсутствие стимулов для инновационного развития в потребляющих секторах и для производства высокотехнологичной продукции с низкой энергоемкостью.

В связи с этим для выработки сбалансированных решений в области тарифной политики крайне необходим системный мониторинг тарифной нагрузки на потребителей. Следует отслеживать как общую динамику энергозатрат, так и вклад фактора цен на энергоресурсы в изменение основных показателей потребляющих секторов, учитывая при этом особенности отдельных наиболее энергоемких производств.

### 1.2.4. Тарифная политика и повышение энергоэффективности

Согласно государственному докладу «О состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации», подготовленному и выпущенному Министерством экономического развития в 2019 г., энергоемкость ВВП России за период с 2007 по 2018 г. (за 11 лет) снизилась всего на 12%, что говорит о значительном отставании темпов ее снижения от установленного целевого значения (не менее 40% к 2020 г. относительно уровня 2007 г.). Энергоемкость ВВП России по итогам 2018 г. превысила мировой уровень на 46%, оказалась выше уровня США на 44% и уровня Канады на 17%.

Без должного экономического стимулирования (одними лишь требованиями к параметрам оборудования и обязательными мероприятиями в бюджетной сфере) обеспечить прорывы в повышении энергоэффективности невозможно: привлекательность проектов, связанных с внедрением энергосберегающих технологий, определяется уровнем цен на энергоносители. Однако и управление общей ценовой динамикой в данном случае не может рассматриваться как основной стимулирующий инструмент: должен со-

блюждаться баланс между уровнем цен, сохраняющим доступность энергоресурсов для промышленности и коммунальных услуг для населения, и уровнем цен, закладывающим стимулы к рациональному потреблению энергоресурсов.

Согласно государственному докладу, одной из главных мер государственной политики в области энергоэффективности должна стать модернизация системы тарифообразования, направленная на установление рыночных стимулов для внедрения энергосберегающих мероприятий. Сегодня усилия в данном направлении явно недостаточны. Необходимо больше внимания уделять развитию механизмов дифференциации цен на энергоресурсы (учет профиля потребления, системы скидок и надбавок, развитие временной и сезонной дифференциации и др.).

### **1.3. Тарифная кампания на 2020 г.: параметры роста цен и приоритеты, определенные на федеральном уровне**

Как упоминалось выше, основным документом, определяющим вектор тарифной политики в инфраструктурном секторе, является «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации». Тарифная кампания на 2020 г. прошла в контексте «Прогноза до 2024 г.», одобренного Правительством России и опубликованного Минэкономразвития в сентябре 2019 г.

Традиционно «Прогноз» разрабатывается в трех сценариях: консервативном, базовом и целевом. Консервативный предполагал дальнейшее замедление темпов мирового экономического роста до уровня чуть выше 2% к 2021 г. Базовый и целевой сценарии предполагали замедление мирового экономического роста с 2,9% в 2019 г. до 2,7% в 2024 г., нисходящую динамику цен на нефть — снижение с 62–63 до 57 долл./барр. в 2020 г. и до 53 долл./барр. к 2024 г., а также умеренный рост цен на основные товары российского экспорта. При этом параметры роста тарифов спроектированы едиными для всех сценариев с ориентиром на инфляцию.

Очевидно, происходящие сегодня события вносят существенные поправки в ожидаемые показатели социально-экономического развития. Начало 2020 г. характеризовалось резким и негативным изменением ситуации на финансовых и товарных (в том числе на энергетических) рынках, что неизбежно отрицательно скажется на

показателях экономического роста и, возможно, повысит темпы инфляции, повлечет корректировки приоритетных направлений экономической политики России.

Тарифные решения, принятые в конце 2019 г., были сформированы исходя из параметров предыдущего «Прогноза социально-экономического развития». В качестве одной из ключевых мер, направленных на повышение инвестиционной активности, в данном «Прогнозе» выделено улучшение инвестиционного климата (в том числе восстановление доверия бизнес-сообщества), которое может быть достигнуто только при стабильности регуляторных условий и предсказуемой тарифной политике. Уделялось внимание необходимости обеспечения развития инфраструктуры. Прогнозные показатели инфляции в базовом сценарии данного «Прогноза» представлены в *табл. 4*.

**Таблица 4** Показатели инфляции, отраженные в «Прогнозе социально-экономического развития», датированном сентябрем 2019 г., в базовом сценарии

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	Факт	Оценка	Прогноз				
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	104,3	103,8	103,0	104,0	104,0	104,0	104,0
Индекс потребительских цен, в среднем за год	102,9	104,7	103,0	103,7	104,0	104,0	104,0

*Источник:* Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.

На сегодняшний день актуализированные прогнозные оценки представленных показателей на 2020 г. и последующие годы еще не сформированы.

Параметры изменения регулируемых цен (тарифов) в ТЭК и ЖКХ, обозначенные в «Прогнозе» 2019 г., представлены в *табл. 5*.

Прогнозные темпы изменения тарифов в ТЭК и ЖКХ в целом соответствуют показателям, заявленным в предыдущих редакциях «Прогноза социально-экономического развития». В 2020 г.

**Таблица 5** Параметры изменения регулируемых цен (тарифов) в ТЭК и ЖКХ (индексация с июля), %

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	Факт	Оценка	Прогноз				
Газ — индексация оптовых цен для всех категорий потребителей, исключая население	3,4	1,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
индексация оптовых цен для населения	3,4	1,4*	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
индексация тарифов на транспортировку газа по распределительным сетям	3,4	1,4	3,2	3,7	4,0	4,0	4,0
Электроэнергия — индексация тарифов сетевых компаний для всех категорий потребителей, исключая население	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
индексация тарифов для населения	5,0	3,3*	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Совокупный платеж граждан за коммунальные услуги — размеры индексации	4,0	2,4*	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

**Примечание.** С 1 января 2019 г. тарифы для населения рассчитаны исходя из ставки НДС в 20%.

*Источник:* Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.

регулируемые цены в газовом комплексе и в электроэнергетике в среднем по всем категориям потребителей растут в темпах инфляции начиная с 2021 г. — ниже ИПЦ приблизительно на 1 п.п. Цены на электроэнергию для населения растут опережающими темпами (5% в год), что обусловлено задачей снижения объема перекрестного субсидирования. При этом совокупный платеж граждан за коммунальные услуги должен возрасти на 4% ежегодно. По оценкам Минэкономразвития, прирост нерегулируемых цен на электроэнергию для конечных потребителей (кроме населения) на розничном рынке составит в 2020 г. 5,6%, а в период 2021–2024 гг. не превысит ИПЦ и составит в среднем 2,9–3,5%.

Таким образом, в области ценовой и тарифной политики государством сформирован вектор, направленный на сдерживание тарифного роста. Такой подход к госрегулированию получил название «инфляция минус».

Непростая ситуация в экономике, наблюдаемая в начале и во II квартале 2020 г., с большой вероятностью повлечет пересмотр обозначенных параметров. Однако, каковы будут основные принципы новой тарифной политики, предсказать затруднительно. С одной стороны, необходимо учитывать фактор ухудшения финансового положения инфраструктурных организаций, связанный с прогнозируемым снижением объемов реализации (свою роль в этом снижении сыграют и снижение деловой активности, и теплая зима 2019–2020 гг.), с ростом неплатежей, с возможным ростом издержек. С другой стороны, на фоне общего ухудшения конъюнктуры будут пересматриваться инвестиционные планы компаний, нельзя исключать принятия на государственном уровне решений, направленных на дополнительное сдерживание тарифного роста.

Так, уже разработан проект постановления правительства о внесении изменений в «Основы ценообразования» в электроэнергетике, в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения<sup>10</sup>, а также в правила определения индексов платы граждан за комму-

---

<sup>10</sup> Постановления Правительства России от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения», от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

нальные услуги<sup>11</sup>. В соответствии с проектом предусматриваются дополнительный учет незапланированных расходов и выпадающих доходов, обусловленных исполнением нормативных актов, принятых в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции; возможность увеличения расходов на обслуживание кредитов и создание резервов по сомнительным долгам, обусловленная исполнением данных нормативных актов. При этом при установлении предельных тарифов и индексов на федеральном уровне дополнительный рост учитываться не будет (однако при согласовании решений регионов о превышении ФАС России обязана будет данный фактор учесть). В сфере обращения с твердыми коммунальными отходами прорабатывается вариант прямой бюджетной поддержки<sup>12</sup>. В газоснабжении на данный момент, напротив, озвучиваются идеи заморозки цен для населения<sup>13</sup>. Очевидно, до принятия конкретных решений сложно говорить о том, будут ли антикризисные решения выдержаны в единой логике в различных отраслях, и какова будет эта единая модель.

В любом случае с позиции регулируемых отраслей требуется активный поиск резервов повышения внутренней эффективности (эта потребность диктуется как текущими трансформациями экономики, так и принятой ранее концепцией регулирования «инфляция минус», означавшей отсутствие роста цен в реальном выражении). Задача кардинального роста инвестиционной активности (обозначенная в качестве ключевой в «Прогнозе»), скорее всего, в обозримой перспективе не будет решена.

### 1.4. Зарубежный опыт тарифного регулирования: основные тренды

Регулирование тарифов естественных монополий в инфраструктурном секторе практикуется в большинстве стран. В экономически ведущих странах с либерализованными рынками топ-

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

<sup>12</sup> <<https://www.rbc.ru/business/10/04/2020/5e909e5d9a7947e2c95ad657>>.

<sup>13</sup> <<https://fas.gov.ru/news/29646>>.

ливно-энергетических ресурсов модели регулирования в топливно-энергетическом комплексе предполагают воздействие на ценовую политику сетевых компаний. Распространенной практикой является регулирование компаний, занимающихся водоснабжением и водоотведением. Реже регулируется сфера теплоснабжения (что обусловлено главным образом низкой долей централизации).

Анализ тенденций, наблюдаемых в сфере регулирования в зарубежных развитых странах в последние 10–15 лет, позволяет выделить следующие основные тренды:

- совершенствование рыночных моделей с акцентом на развитие конкуренции и снижение государственного участия в компаниях инфраструктурного сектора;
- усиление правовой независимости регулятора;
- отказ от подхода регулирования стоимости услуг в пользу стимулирующего регулирования, регулирования на основе показателей эффективности и регулирования на основе оценки рисков;
- использование сложных моделей и научно обоснованных передовых практик для определения степени эффективности регулируемых организаций;
- тарифное стимулирование расширения ассортимента и повышения качества услуг регулируемых компаний, включая услуги в области энергоэффективности и сохранения энергии, развитие распределенной генерации;
- тарифное стимулирование передовых инноваций в инфраструктурном секторе.

### 1.4.1. Совершенствование рыночных моделей

Экономические сдвиги и технологические достижения последних десятилетий оказывают решающее воздействие на глобальную энергетическую повестку дня и требуют от политиков своевременной и адекватной реакции на «изменения в игре». Появление возможности коммерческого использования нетрадиционных газовых и нефтяных месторождений, революционное наступление производства энергии из возобновляемых источников, отказ в некоторых странах от ядерной энергетики придает большой динамизм изменениям глобального энергетического ландшафта.

Регулирующие органы в зарубежных странах принимают активные меры для обеспечения гибкости, надежности и безопасности энергетических поставок с целью устойчивого развития и повышения благосостояния граждан своих стран.

В Европейском союзе в рамках реформирования энергетических рынков были приняты нормативно-правовые акты с целью создания открытых единых конкурентных, безопасных внутренних рынков газа и электрической энергии. Ряд стран за пределами Европы также приступили к реформированию по образцу ЕС. В Европейском союзе государствам-членам предоставили значительную свободу действий в определении нормативно-правовой базы с тем, чтобы наилучшим образом учесть страновую специфику их рынков газа и энергии.

Ранее существовавшая структура энергообеспечения базировалась на деятельности вертикально-интегрированных энергетических монополий. Например, газ поставлялся только на основе долгосрочных контрактов по ценам, привязанным к цене на нефть и нефтепродукты. По мнению ряда исследователей, прежняя модель имела некоторые преимущества, но приводила к более высокому уровню цен для конечных потребителей, снижая благосостояние граждан и увеличивая издержки экономических агентов. Реформирование энергетических рынков было нацелено на повышение экономической эффективности и максимизацию выгод для потребителей.

Одной из важнейших задач принятого в 2009 г. «Третьего энергетического пакета» стало стимулирование инвестиций в энергетическую инфраструктуру для расширения трансграничной торговли и доступа к диверсифицированным источникам энергии. Нормативные документы ЕС предусматривали несколько вариантов ослабления рыночной власти крупнейших энергетических компаний через юридическое разделение конкурентных и неконкурентных видов деятельности. Опыт реформирования энергетических рынков в ЕС тщательно изучался в мире и был использован в рамках реформирования рынков в других странах.

В результате реформирования были выделены самостоятельные виды деятельности на энергетических рынках: производство, передача и распределение. Это разделение позволило либерализовать конкурентные виды деятельности, такие как продажа и производство энергоресурсов, в то время как услуги по передаче и распределению энергии подпадали под регулирование.

Возможность сохранения государственной собственности в любом из этих трех видов деятельности зависит от правового режима, используемого в той или иной стране. Компаниям конкурентного сектора было разрешено свободно выходить на рынок, чтобы обеспечить конкуренцию на рынках, ранее принадлежавших энергетическим монополиям (часто — государственным компаниям). Существует множество национальных моделей, но в последние несколько десятилетий все же наблюдается тенденция моделирования рынков с опорой на конкурентные силы для установления рыночных цен на энергетические ресурсы и на владельцев частного сектора для проведения долгосрочного планирования и инвестиций в конкурентных видах деятельности.

Стоит отметить, что такие реформы не были повсеместными. Так, например, в Северной Америке — да и в Европе — существует множество комбинаций и инвариантов различных моделей, включая такие, где монополия в сфере производства и транспортировки энергии по-прежнему доминирует. Уровень участия государства в собственности энергетических компаний также значительно варьируется. Во многих странах сектор электроэнергетики характеризуется сочетанием государственных, регулируемых государством и частных систем.

В тех странах и территориях в рамках государств (в ряде штатов в США), где продолжают функционировать вертикально-интегрированные компании, все более распространенной практикой ограничения рыночной власти таких компаний становится появление объединений потребителей для организованной закупки энергетических ресурсов. Эта практика, в принципе, не нова, но ее популярность очевидно растет. Так, Комиссия по регулированию деятельности коммунальных предприятий (CPUC) считает, уже к 2025 г. более 85% розничного потребления электрической энергии будет удовлетворяться через организованные закупки (в настоящее время это примерно 20%).

### **1.4.2. Усиление правовой независимости энергетического регулятора**

Независимый статус энергетического регулятора, как правило, обеспечен законом. Часто функции нормотворчества и надзора

разделены. Энергетический регулятор работает в тесной связи с органом власти, ответственным за развитие конкуренции (например, британский энергетический регулятор Ofgem и антимонопольное ведомство Competition and Market Authority (CMA)). Существуют примеры, когда эти функции совмещены, как в России. В Европейском союзе в рамках реформ «Третьего энергетического пакета» был создан и в настоящее время функционирует наднациональный независимый энергетический регулятор — The European Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER). Агентство координирует работу национальных регулирующих органов, участвует в создании европейских нормативно-правовых актов, принимает решения в отношении условий доступа к трансграничной инфраструктуре, а также проводит мониторинг европейских энергетических рынков. Регуляторы в Северной Америке и странах ЕС нацелены на обеспечение прав пользователей, безопасности и надежности поставок электрической энергии, на защиту окружающей среды и стимулирование конкуренции. Законодательством развитых стран предусмотрены серьезные механизмы, направленные на принятие независимых, прозрачных и недискриминационных решений регулятором, гарантирующие возможность оспорить эти решения в независимых апелляционных органах и получить судебную защиту от ошибочных решений регулятора.

#### **1.4.3. Отказ от подхода регулирования стоимости услуг в пользу стимулирующего регулирования, регулирования на основе показателей эффективности и регулирования на основе оценки рисков**

Использование стимулирующего регулирования позволяет отойти от традиционного тарифообразования на основе планово-сметного «затраты плюс» и индексации тарифов или валовой выручки, исключить принятие решений на основе политической целесообразности. В рамках современных подходов регулятор чаще всего устанавливает объем разрешенной валовой выручки, иногда на довольно длительный регуляторный период (например, в Великобритании он составляет 8 лет) на основе формулы «инфляция —  $x$ », где  $x$  — уровень, на который должна быть повышена эффективность затрат регулируемой компании. Центральной

проблемой в этом подходе является то, как устанавливается показатель потенциала повышения эффективности и к каким затратам он применяется. В рамках передовой практики этот показатель может рассчитываться с помощью бенчмаркинга, который позволяет определить одну или несколько наиболее эффективных фирм в отрасли (определить границу эффективности) и рассчитать потенциал повышения для каждой из фирм отрасли — фактор  $x$ . Чем менее эффективна фирма, тем больший потенциал она имеет и тем большее значение фактора  $x$  приписывается этой фирме. Другим способом имитации конкурентных отношений в регулировании монополий является использование системы нормативных усредненных показателей, рассчитанных на основе данных у похожих компаний; в англоязычной литературе такой способ регулирования получил название *yardstick competition*. Тарифы устанавливаются на основе данных об издержках сопоставимых компаний, которые рассматриваются как косвенные конкуренты.

Тарифы, установленные с учетом результатов эффективности затрат, стимулируют повышение эффективности деятельности регулируемых фирм, но в то же время позволяют компаниям привлекать необходимые инвестиции для развития, т.е. могут с большим основанием называться сбалансированными и экономически обоснованными.

Этот подход в целом или его ключевые элементы находят все большее признание среди регуляторов. Так, например, в США те штаты, которые осуществляли регулирование на основе традиционных подходов, начали переход к регулированию с учетом эффективности затрат, защиты прав потребителей, повышения качества услуг и достижения целей энергетической политики. В этом отношении заслуживают внимания результаты исследований возможностей использования продвинутых подходов регулирования на основе результативности (*Performance-based regulation*) в штатах Колорадо и Гавайи (США), а также в штатах Орегон, Миннесота, Калифорния. Следует отметить, что такие штаты, как Иллинойс, Нью-Йорк и Массачусетс, имеют уже довольно длительный опыт регулирования на основе показателей эффективности и целей энергетической политики.

В Соединенных Штатах среди регуляторов распространение получает риск-ориентированный подход при установлении тари-

фов, при котором к каждому компоненту тарифа привязана оценка определенного типа риска.

Интересными представляются также попытки переноса регуляторного акцента на уровень прибыльности (требуемой нормы доходности) в Австралии и Нидерландах.

#### **1.4.4. Использование сложных моделей и научно обоснованных передовых практик для определения степени эффективности регулируемых организаций**

Современные подходы к регулированию обычно имеют хорошее экономико-правовое обоснование, опираясь на теорию стимулирующего регулирования. В странах, где существует достаточная политическая поддержка рационализации методов управления, защиты прав потребителей при установлении тарифов на основе лучшей практики с использованием бенчмаркинга, регуляторы — прежде всего в ЕС — используют продвинутые эконометрические и экономико-математические методы (включая такие, как оболочечный анализ данных и метод анализа стохастической границы), которые позволяют беспристрастно определить уровень повышения эффективности затрат для большого количества регулируемых компаний.

Для того чтобы избежать манипулирования со стороны регулируемых компаний, эффективность оценивается на основе как операционных, так и капитальных затрат, а также совокупных затрат. Вообще, в последнее время все большую актуальность начинает приобретать проблема выравнивания режима регулирования капитальных и операционных затрат. В настоящее время регуляторные модели стимулируют инвестирование компаний (зачастую чрезмерное) в основные средства, подталкивая их к неэффективным решениям и затрудняя или делая невозможным для регулируемых компаний получение прибыли от вложений в оптимизацию систем управления ресурсами и повышения энергоэффективности. Это ограничивает способность регулируемых компаний использовать преимущества новых технологий, предлагаемых исключительно в рамках контрактов на обслуживание, например, таких как облачные вычисления. Эта проблема создает риск технологического отставания и недостаточного повышения эффективности деятельности регулируемых компаний.

В США в ряде штатов начали изучение подходов к решению этой проблемы. Так, в штате Иллинойс реализуется нормативная инициатива касательно регулирования облачных решений (включая программное обеспечение, обслуживание, платформу). В штате Мэн компании «Сентрал Мэйн-Пауэр» и «Эмера-Мэн» назначены координаторами по инвестициям в альтернативные технологически продвинутые активы (отличные от традиционных активов, используемых для передачи, транспортировки и распределения энергоресурсов). Были разработаны специальные требования по учету доходов и расходов от таких активов, а также по включению расходов на такие активы в тарифы.

Британский регулятор в своей модели РПО использует формулу «доход = стимулы + инновации + выпуск» и делает акцент на повышение эффективности (измеряемой с помощью эконометрических методов оценивания и передовых качественных экспертиз), на широкое использование инноваций и создание ценности для потребителей. Модель разработана с учетом меняющихся рыночных условий, что позволяет регулируемым компаниям использовать в своих целях состояние экономики для предложения более широкого спектра услуг с учетом целей энергетической политики.

### **1.4.5. Тарифное стимулирование расширения ассортимента и повышения качества услуг регулируемых компаний, включая услуги в области энергоэффективности и сохранения энергии, развитие распределенной генерации**

Необходимость достижения целей энергетической политики по повышению энергоэффективности и соблюдению энергосбережения идет вразрез с интересами регулируемых компаний, ведь их доходы зависят от количества потребленной энергии. Регуляторные решения, предусматривающие систему поощрения и санкций, оказываются весьма действенными и получают все большее признание среди регуляторов. Система таких решений предусматривает механизмы субсидирования, ускоренной амортизации, специальных тарифов, а также штрафных санкций.

Такая система позволяет регулируемым компаниям предоставлять определенный спектр услуг по управлению ресурсами. Большая часть этих услуг предоставляется в сегменте «бизнес —

бизнесу». По мере развития такой деятельности корпоративные клиенты снижают энергопотребление, но регулируемая компания может покрывать выпадающие расходы частично за счет дохода от предоставления услуг по управлению ресурсами, частично за счет льгот со стороны государства. Такой подход также оказывает дополнительное давление на регулируемую компанию, стимулируя ее оптимизировать свои расходы.

Применение современных технологий для точного измерения использованной энергии и переданной энергии в систему в режиме реального времени открыло возможности для установления специальных тарифов для развития распределенной генерации.

В Соединенных Штатах особое распространение начинает получать система «чистого измерения энергии» (Net Energy Measuring (NEM)), которая в общем-то появилась несколько десятилетий назад и успешно способствовала развитию распределенной генерации в таком штате, как, например, Миннесота. В последние годы несколько штатов приняли тарифы, подобные NEM, которые предусматривали определенные льготы для поставок электрической энергии потребителями в энергосистему. Также в ряде штатов были разработаны детализированные методологии для определения тарифов, связанных с использованием распределенной генерации.

Кроме того, в тарифных меню за рубежом существует большое разнообразие тарифов, отражающих растущий спрос на энергию, произведенную из возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и других источников «чистой» энергии.

Продолжает укрепляться тенденция, направленная на использование «зеленой» энергетики. В 2018 г. инвестиции в мощности для генерации энергии из ВИЭ составили около 273 млрд долл. Эта тенденция в значительной степени обусловлена снижением стоимости энергии ветра и солнца. Лидирующие позиции в США с точки зрения развития «зеленой» энергетики занимает Калифорния. Комиссия по регулированию коммунальных предприятий этого штата (CPUC) приняла план оптимизации портфелей ресурсов коммунальных предприятий для сокращения к 2030 г. выбросов парниковых газов в масштабах всей экономики на 40% по сравнению с уровнем 1990 г. Интересно, что компания Southern California Edison призвала CPUC рассмотреть более жесткий план, который

включал бы поставки в электрическую сеть, до 80% безуглеродной электроэнергии к 2030 г.

Регулируемые компании в Северной Америке предлагают большой спектр «зеленых» тарифов, которые в большинстве стран в основном используются домохозяйствами.

Обращает внимание тот факт, что природный газ даже в США не всегда признается регуляторами в качестве безусловно экологически чистого топлива. Так, в Аризоне в 2018 г. регулируемым компаниям было указано на то, что они чрезмерно полагались на природный газ без адекватного анализа чувствительности к цене. От них потребовали изменить текущие правила планирования и закупок ресурсов и привести их в соответствие с предложением о 80%-м уровне использования «зеленой» энергии к 2050 г.

### **1.4.6. Тарифное стимулирование передовых инноваций (накопление энергии, умные приборы учета, умные сети, использование электромобилей, цифровизация)**

Решения регуляторов за рубежом направлены на поддержку передовых инноваций путем их стимулирования через инвестиции или разработки (согласования) линеек тарифов, стимулирующих внедрение инновационных технологий у потребителей.

Зарубежные регуляторы, учитывая изменения структуры энергетики и технологического развития своих экономик, пытаются через тарифную политику (и в целом через регулирование) оказывать влияние на регулируемые компании с целью развития инноваций. Британский регулятор Ofgem напрямую декларирует это в своей формуле регулирования РПО («доход = инновации + стимулы + выпуск»). Зарубежные регуляторы оказывают существенную поддержку инновационным проектам, обеспечивающим положительное влияние на развитие как энергетического сектора, так и экономики в целом.

Так, например, британский регулятор в рамках текущего регулирования компаний, занятых в передаче электрической энергии и распределении газа, ежегодно проводил конкурсы сетевых инноваций (NIC), один — для компаний по передаче электроэнергии и один — для компаний газовой сети. В результате были профинансированы исследования и разработки инновационных проектов,

направленных на энергоэффективность и развитие низкоуглеродных сетей.

В США регуляторы предпринимали усилия по **поддержке технологий накопления энергии**, ценность которых получает все большее признание за рубежом.

Так, в конце 2017 г. Департамент регулирования коммунальных услуг штата Массачусетс изучил возможность оказания поддержки развитию систем хранения энергии и распределенной генерации, а также использования измерения чистой потребленной энергии. В Калифорнии также реализуются проекты по дальнейшему усовершенствованию структуры хранения энергии.

В штате Нью-Йорк был разработан план, который описывает цели и предусматривает конкретную программу действий для развития технологий накопления энергии. Другие штаты (например, Невада) проводят или уже провели исследования об экономическом потенциале использования технологии хранения энергии в Неваде. Положительные результаты таких исследований позволяют включить развитие передовых технологий в инвестиционные программы регулируемых компаний (и, как следствие, в тариф).

Современные тарифы стимулируют эффективные инвестиции в модернизацию сетей, включая внедрение **умных приборов учета и развитие умных сетей**.

Во многих зарубежных странах разработана надежная концептуальная база по развертыванию интеллектуальной системы учета внутрисетевых и газотранспортных компаний, интеллектуального учета потребления промышленных и коммерческих потребителей и населения. Разработаны поэтапные планы, проведены исследования потенциальных выгод и издержек для потребителей, сетевых компаний, снабжающих компаний и экономики в целом (эффект энергоэффективности), началась их реализация. В ряде стран предусмотрены субсидии, экономические и налоговые стимулы выполнения программы внедрения ИСУ. Регуляторы, как правило, обеспечивают баланс интересов всех заинтересованных сторон с целью стимулирования энергосбережения и повышения энергоэффективности. Опыт таких стран включает возможность для потребителей выплачивать стоимость оборудования интеллектуального учета и расходы на его установку в течение всего срока его полезного использования, обязанность регулятора строго контро-

лизовать эффективность операционных и инвестиционных затрат при проектировании (разработке) и внедрении ИСУ, предоставив право финансировать создание ИСУ и возвращать вложенные средства, в том числе за счет отнесения части затрат на тариф.

Так, правительство Великобритании намерено до конца 2020 г. реализовать «Программу внедрения интеллектуальных счетчиков» («The Smart Metering Implementation Programme» — SMIP), в рамках которой планировалось внедрить примерно 53 млн интеллектуальных счетчиков электроэнергии и газа. В штате Индиана (США) компания Indiana Michigan Power подала заявку на включение в тариф расходов на программу полного развертывания системы интеллектуального учета к 2022 г.

Появление и **развитие электромобилей** ведет к новым инвестициям в специальное оборудование и к появлению новой линейки тарифов.

Развитие электромобильного сектора находится в центре внимания как энергетических компаний, так и регуляторов. Фундаментальные исследования влияния электромобилей на энергетику, необходимость развертывания инфраструктуры для зарядки электромобилей и интеграция электромобилей в энергетическую экосферу вышли на первый план во многих регионах. В США регуляторы утверждают солидные инвестиционные программы по развитию специальной инфраструктуры для подзарядки и обслуживания электромобилей. Калифорния (США) лидирует по электрификации транспорта, 49% продаж электромобилей в Соединенных Штатах приходится на этот штат. В 2018 г. Комиссия по регулированию коммунальных предприятий инициировала разработку правил для развития структуры электротранспорта и привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры для него. В январе 2017 г. три крупных коммунальных предприятия в Калифорнии, принадлежащих инвесторам, — San Diego Gas & Electric, Pacific Gas & Electric и Southern California Edison — подали предложения по электрификации транспорта в CPUC на общую сумму более 1 млрд долл. инвестиций. В 2018 г. в штате началась реализация пилотных проектов на сумму более 780 млн долл.

Решение стало значительным стимулом для развития рынка электромобилей в США и позволило компании San Diego Gas & Electric предложить довольно эффективный механизм развития инфраструктуры зарядки электромобилей в жилых домах.

Внедрение инфраструктуры для зарядки электромобилей также выходит на передний план в странах ЕС, где стали появляться специальные станции (в том числе в жилых домах) и специальные тарифы, стимулирующие потребление электроэнергии ночью.

Важнейшей тенденцией в регулировании энергокомпаний за рубежом являются возможности **цифровизации и проблемы кибербезопасности**.

Зарубежные регуляторы активно поддерживают развитие регулируемыми компаниями системы личных кабинетов, оплаты услуг онлайн, тарифные калькуляторы и другие формы цифровизации услуг. Регуляторы сами или через негосударственные организации оказывают онлайн-поддержку населению и малому бизнесу (например, в поиске оптимальных тарифов, смене поставщика, повышении энергоэффективности), а также принимают жалобы в отношении нарушения прав потребителей.

В США регулятор Аризоны начал изучение возможностей использования технологии блокчейн на розничном рынке с участием владельцев распределенной генерации для торговли и получения компенсации за электроэнергию или услуги в режиме реального времени.

В последние годы в связи со стремительным распространением цифровых услуг, интеллектуальных систем учета и цифрового управления ресурсами регуляторы уделяют повышенное внимание защите персональной информации и обеспечению кибербезопасности.

#### **1.4.7. Учет глобальных тенденций в регулировании в российской практике**

Задачи совершенствования тарифного регулирования в России, сформулированные ФАС России и Минэкономразвития в рамках проекта Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (будет рассмотрен ниже) и «Прогноза социально-экономического развития России» в целом соответствуют трендам, наблюдаемым в зарубежной практике регулирования.

Так, декларируется необходимость развития конкуренции, внедрения конкурентных механизмов в регуляторную практику,

приоритет регулирования тарифов на основе эталонов затрат, необходимость учета при регулировании приоритетов инновационного развития и технологического обновления инфраструктуры.

Однако практика реализации данных задач в настоящее время отстает от доступного для внедрения передового зарубежного опыта. Основная часть регулируемых тарифов регулируется по принципам индексации, очень схожим с «исторически сложившимся» затратным подходом. К сожалению, предлагаемые методы определения эталонов затрат не учитывают наилучших технологий обслуживания оборудования, базируются на определении средних величин расходов без задействования передового научного опыта. Не ведется интенсивная работа в области дальнейшего развития конкуренции на оптовом и розничных рынках электроэнергии. «За кадром» совершенствования тарифной методологии остаются вопросы дифференциации цен, стимулирующей оптимизацию режимов потребления, использование потенциала распределенной генерации. Инвестиции в нетрадиционную энергетику, интеллектуальные системы учета, «умные сети» финансируются посредством механизмов, концептуально не отличающихся от механизмов финансирования проектов реконструкции и нового строительства, без учета специфики целей и уровня рисков данных проектов.

С учетом схожести целей развития инфраструктурных отраслей в России и в иных странах представляется целесообразным расширять использование передовых зарубежных практик в тарифном регулировании в России.

### **1.5. Тарифная политика в России сегодня: достижения, вызовы, приоритеты**

Анализируя трансформации тарифного регулирования, происходившие от начала рыночных реформ и до сегодняшнего дня, можно отметить следующие основные достижения в области тарифной политики:

- долгосрочный характер определения параметров изменения регулируемых тарифов на макроуровне;
- увеличение доли либерализованных рынков (в сферах электроэнергетики, газоснабжения, теплоснабжения);

- внедрение элементов долгосрочности при регулировании цен конкретных организаций;
- выстроенная многоуровневая система защиты населения от тарифных скачков;
- расширение методического инструментария регулирования;
- увеличение степени вовлеченности потребителей в регуляторный процесс;
- доступность информации о деятельности регулируемых организаций и регуляторов;
- появление зачатков стимулирующего регулирования (сохранение экономии, курс на внедрение «эталонов» затрат).

Однако, несмотря на усилия регуляторов и наличие определенных успехов, спектр вопросов, которые требуют разрешения в среднесрочной перспективе, остается весьма существенным. На многочисленные проблемы в области тарифного регулирования обращает внимание и ФАС России. Главой ведомства неоднократно отмечались проблемы непрозрачности регулирования, прецеденты необоснованного занижения и завышения тарифов, высокого разброса тарифов, несовершенства нормативной базы в области ценообразования<sup>14</sup>. Решение этих проблем ФАС России планирует ускорить с введением в силу разрабатываемого ведомством Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)». По мнению авторов, приоритеты в области совершенствования тарифного регулирования, сформулированные ФАС России, целесообразно дополнить решением исторически обусловленных фундаментальных проблем.

Первым вызовом, на который предстоит найти ответ, является **потребность в многофакторной макроэкономической модели расчета допустимых темпов роста тарифов.**

Как упоминалось выше, привязка прогнозного изменения цен (тарифов) к ИПЦ не позволяет учесть множество аспектов, имеющих значение с точки зрения решения социально-экономических задач, приоритетов развития инфраструктуры. Поставленные за-

---

<sup>14</sup> Из выступлений И.Ю. Артемьева в Государственной Думе, докладов Председателю Правительства России, на общественных мероприятиях, опубликованных докладов о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

дачи ускорения роста экономики России диктуют необходимость рассмотрения тарифной политики как одного из инструментов решения задач повышения производительности, преодоления технологической отсталости инфраструктурных организаций и потребителей их услуг (экологичность, энергоэффективность, модернизация, инновационное развитие и т.д.).

Для учета этих аспектов при определении допустимых темпов роста тарифов на макроуровне на первом этапе необходимо создание системы индикаторов и критериев успешности тарифной политики в привязке к показателям, отражающим: а) уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность потребления энергоресурсов; б) инвестиционную привлекательность и уровень инновационного развития инфраструктуры.

Вторым вызовом, по мнению авторов, является **необходимость снижения административного давления**. Это достигается решением таких трех ключевых задач, как снижение прямого госучастия в организациях инфраструктурного сектора (приватизация), дальнейшая либерализация рынков, упрощение регуляторных процедур.

Основным эффектом от снижения прямого госучастия в организациях инфраструктурного сектора будет являться повышение эффективности деятельности компаний (снижение издержек, повышение эффективности инвестиций). Необходимо рассмотреть возможность снижения доли государственного участия в электрогенерирующих и электросетевых компаниях, устранить существующие законодательные барьеры для приватизации в сфере водоснабжения и водоотведения, создать условия (в части налогообложения, тарифной политики) для увеличения доли частной собственности в коммунальном секторе.

Основные эффекты дальнейшей либерализации рынков также связаны с повышением операционной и инвестиционной эффективности инфраструктурных организаций: рыночные сигналы в большей степени стимулируют компании к оптимизации, чем регуляторные «надстройки».

Потенциал дальнейшего развития конкуренции в сфере электроэнергетики сдерживается большим разнообразием специальных ценовых механизмов, искажающих рыночные сигналы (поддержка отдельных регионов и потребителей, инвестиционных

проектов, неэффективных производителей, влияющих на надежность, на фоне сдерживания ценового предложения поставщиков в рамках конкурентного отбора), а также различиями в условиях ценообразования для энергосбытовых компаний, работающих в контролируемом и полностью либерализованном сегментах.

Работа по созданию условий либерализации локальных рынков в коммунальной сфере должна сопровождаться повышением прозрачности механизмов контроля (надзора) со стороны антимонопольного органа, выходящих на первый план после прекращения прямого государственного регулирования. Необходима прозрачная унифицированная методология проверки обоснованности ценовой политики игроков, в противном случае эффекты от либерализации рынка не могут быть спрогнозированы участниками, что сдерживает соответствующие инициативы на локальных рынках.

Эффект от упрощения регуляторных процедур связан как с укреплением стабильности регуляторных условий и укреплением стимулов к оптимизации, так и с повышением результативности работы органов тарифного регулирования.

На протяжении всего периода совершенствования системы тарифного регулирования имеет место увеличение объема контролируемых показателей, раскрываемой информации, количества институтов, включенных в систему государственного и общественного контроля за ценообразованием. Даже несмотря на упрощение отдельных процедур тарифного регулирования (внедрение моделей долгосрочного тарифообразования, автоматизация расчетных процессов и документооборота), нагрузка на участников регуляторного процесса возрастает. Эта тенденция наблюдается в условиях разбалансировки законодательства, определяющего порядок формирования ориентиров по темпу роста регулируемых тарифов (цен) на макроуровне, и порядок расчета тарифов для конкретных ресурсоснабжающих организаций.

Совокупность данных факторов приводит к тому, что фокус внимания региональных регулирующих органов смещается от контроля за результативностью деятельности регулируемых организаций к попыткам обосновать «на бумаге» решения, принимаемые не в полном соответствии с действующими методиками по расчету тарифов, но в логике утвержденных предельных тарифов. Не прекращаются досудебные и судебные разбирательства в отношении

принятых тарифных решений, взыскания в адрес регулирующих органов за несоблюдение законодательства при низкой результативности регулирования с точки зрения создания стимулов для снижения издержек и повышения качества обслуживания. На федеральном уровне (в силу отсутствия индикаторов результативности тарифной политики) не производится анализ взаимосвязи ее с тенденциями, наблюдаемыми в регулируемых отраслях. Прозрачность регуляторных процессов с позиции потребителей также не обеспечивается: объем раскрываемой и публикуемой информации о деятельности регулируемых компаний не оставляет возможности эффективного контроля ее достоверности.

Для преодоления сложившейся ситуации необходимы сокращение требований к объему контролируемых показателей регулируемых организаций в пользу их значимости с точки зрения производственной эффективности, распространение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольных мероприятий.

Третьим вызовом, на который предстоит найти ответ, является **необходимость обеспечения предпринимательской уверенности в стабильности проводимой тарифной политики.**

Несмотря на то что допустимые параметры роста цен на макроуровне в последние годы достаточно стабильны, а при регулировании конкретных организаций внедрены элементы долгосрочного тарифообразования, предсказуемость условий работы для конкретной организации / потребителя на долгосрочную (и даже среднесрочную) перспективу редко обеспечивается. Это связано с частыми изменениями законодательства, несистемным учетом результатов контрольной деятельности надзорных органов и претензионной работы<sup>15</sup>, с разбалансировкой законодательства, определяющего порядок формирования ориентиров по темпу роста регулируемых тарифов (цен) на макроуровне, и порядок расчета тарифов для конкретных ресурсоснабжающих организаций.

Такая ситуация негативно сказывается на инвестиционном климате в инфраструктурных отраслях и на доверии предприни-

---

<sup>15</sup> В одних случаях отменяются тарифные решения, в других — предпринимается пересмотр долгосрочных параметров регулирования, в том числе задним числом, зачастую предписывается учесть те или иные расходы в следующих периодах и т.д.

мательского сообщества к декларируемым принципам регулирования: вместо стремления участников рынка к оптимизации<sup>16</sup> на первый план выходит стремление к максимизации выгод от доминирующего или монопольного положения (у производителей) или лоббирования мер поддержки (у потребителей)<sup>17</sup>.

Предпринимательская уверенность в стабильности тарифной политики может быть обеспечена целеполаганием на макроуровне и совершенствованием системы регулирования конкретных организаций.

Четкость целеполагания может быть обеспечена включением тарифной политики в систему документов государственного стратегического планирования (тарифная политика в инфраструктурном секторе может быть сформулирована в виде отдельного документа, исполнение которого подлежит мониторингу). При этом построение такого документа целесообразно осуществлять на базе системы индикаторов, отражающих уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность потребления энергоресурсов, инвестиционную привлекательность и уровень инновационного развития инфраструктуры. В таком документе должны быть синхронизированы все направления совершенствования ценообразования, которые сегодня определяются в разрозненных нормативных актах, поручениях и зачастую противоречат друг другу или не укладываются в допустимые параметры роста цен инфраструктурных организаций.

Совершенствование системы регулирования, направленное на обеспечение стабильности условий, должно в приоритетном порядке включать такие меры, как введение моратория на учет изменений законодательства в сфере ценообразования до окончания долгосрочного периода регулирования конкретной регулируемой

---

<sup>16</sup> У производителей — к оптимизации затрат, у потребителей — к оптимизации потребления.

<sup>17</sup> В ряде случаев нестабильность «правил игры» привлекает в инфраструктуру недобросовестных инвесторов. Вместо стратегических инвесторов, которые необходимы инфраструктуре (особенно в коммунальном комплексе), к осуществлению регулируемой деятельности стремятся игроки, которые, пользуясь несовершенством законодательства, стремятся максимально завысить тариф, не вкладывая получаемые средства в производственные фонды, и уйти из бизнеса до наступления последствий в виде аварий или взысканий.

организации, упорядочивание механизмов федерального и общественного контроля (контроль законности тарифных решений до их вступления в силу), а также создание методик расчета предельных тарифов, соответствующих методикам расчета тарифов регулируемых организаций.

Следующий вызов связан с необходимостью **кардинального усиления стимулирующей функции тарифного регулирования**.

Устанавливаемые сегодня тарифы довольно слабо стимулируют регулируемые организации к повышению эффективности и потребителей — к оптимизации потребления.

Несмотря на внедрение элементов долгосрочного регулирования посредством установления долгосрочных параметров и создание механизмов сохранения экономии, большая часть организаций сегодня не заинтересована в отражении снижения затрат в отчетности (поскольку высокие фактические издержки с большей вероятностью определяют достаточный уровень будущей плановой НВВ, чем нормы о сохранении экономии, применение которых требует соблюдения ряда неоднозначно трактуемых критериев). Серьезным продвижением в решении данной проблемы (обусловленной в том числе долгой практикой применения затратного ценообразования) может стать регулирование на основе эталонов затрат. Данный вопрос прорабатывается Федеральной антимонопольной службой. Однако результативность данной меры во многом зависит от качества реализации инициативы.

Эталонный принцип регулирования должен привносить элемент конкуренции в естественно-монопольную сферу. Эталоны должны формироваться на основе серьезного анализа фактических издержек компаний в соответствующей отрасли, обеспечивающих заданный уровень надежности и качества обслуживания. В связи с этим крайне настораживает попытка внедрить в практику подход к определению эталонов затрат, основанный на простом усреднении плановых и (или) фактических издержек совокупности регулируемых организаций, выбор которой научно не обоснован. Для успешной реализации инициативы необходимо совершенствование методологии определения эталонов затрат в регулируемых сферах с учетом современных научных методов и четко сформулированных требований к параметрам обслуживания инфраструктуры.

Важно также отметить, что до расчета эталонов затрат на основе фактических данных о затратах должна быть проведена системная работа по определению достоверных сведений о фактических экономически обоснованных расходах. На сегодняшний день этому препятствует два обстоятельства: некачественное ведение организациями коммунального комплекса раздельного учета фактических затрат и влияние неточностей «исторически сложившегося» регулирования на экономику компаний<sup>18</sup>.

Вторым важным аспектом успешного «перехода на эталоны» является синхронизация новой парадигмы с применяемыми методами контроля над деятельностью регулируемых организаций. С одной стороны, недопустима ситуация, при которой игнорируется ненадлежащая эксплуатация, а с другой — сохранение экономики от снижения издержек по сравнению с эталоном не должно остаться лишь теорией из-за разнообразия механизмов вычета «нецелевого использования средств», фиксируемого зачастую с большой долей субъективизма регуляторов.

Стимулирующая функция тарифного регулирования не должна ограничиваться сферой производства товаров (услуг) регулируемых организаций. Значительный потенциал повышения эффективности в системах энергоснабжения и водоснабжения состоит в оптимизации потребления (отказ от содержания не востребуемых резервов, избыточных инвестиционных проектов, сглаживание пиков, в конечном счете, положительно сказываются на издержках потребителей). Продвижение в этой сфере может быть достигнуто путем совершенствования тарифных меню (учет профиля потребления энергоресурсов, внедрение системы скидок/

---

<sup>18</sup> Важнейшей проблемой сегодняшнего тарифного регулирования является отсутствие равных стартовых условий для различных регулируемых организаций, занимающихся одним и тем же видом регулируемой деятельности. Для части регулируемых организаций, занимающихся одним и тем же регулируемым видом деятельности даже на территории одного субъекта РФ, могут устанавливаться заниженные (экономически необоснованные) величины тарифов, а для другой части — завышенные (также экономически необоснованные) величины тарифов (проблема неоднократно отмечается ФАС России). В этих условиях расчет эталонов затрат на основе фактических расходов до проведения анализа их обоснованности может привести к негативным последствиям.

надбавок к тарифам за обеспечиваемые потребителю надежность и качество услуги, внедрение механизмов финансовой ответственности за завышение заявляемой нагрузки при присоединениях и т.д.). Как это ни парадоксально, инициативы в данной сфере в настоящее время исходят не от тарифных регуляторов. Отдельные предложения отраслевых ведомств зачастую пробуксовывают (в том числе, по нашему мнению, из-за недостаточной проработки нюансов внедрения).

Еще одним вызовом для системы тарифного регулирования является **создание качественной информационной среды регулирования.**

За последние 15 лет в данном направлении проделана масштабная работа: создан ряд информационных систем (ГИС ТЭК, ГИС ЖКХ, ФГИС ЕИАС), расчетные процессы автоматизированы, формализованы требования к отдельному учету затрат и отдельных показателей в регулируемых сферах, кратно увеличен и упорядочен в виде стандартных форм и требований объем информации, раскрываемой регулирующими организациями и регулирующими органами.

Тем не менее констатировать прозрачность регуляторного процесса сложно. Во-первых, в силу большого объема раскрытия информации на фоне значительного количества регулируемых субъектов, сложности отраслевой специфики физически невозможно проконтролировать достоверность всех раскрываемых данных и обеспечить информирование общественности о происходящих процессах в регулировании. Во-вторых, наличие нескольких ведомственных информационных систем (включая также информационные системы Росстата) со своими стандартами и требованиями приводит к дублированию информационных потоков и их несовместимости, что осложняет работу регулируемых организаций. В-третьих, собираемый массив информации избыточен с точки зрения возможностей его сплошного анализа (в лучшем случае на уровне сводных отчетов систематически наблюдается несколько ключевых показателей).

Упорядочить информационный поток и сделать его доступным для широкого круга профессионалов возможно при условии формирования специализированного центра информации и анализа инфраструктурных отраслей при объединении информационных потоков существующих ведомственных информационных систем,

а также при сокращении объема сбора и раскрытии данных о состоянии регулируемых отраслей в пользу их качества и достоверности.

Хочется надеяться, что стресс, который сегодня испытывает российская экономика на фоне глобальных потрясений, не приведет к откладыванию решения обозначенных проблем до лучших времен, а, напротив, позволит сосредоточить усилия на решении приоритетных задач. Ведь от качества их решения во многом зависит и способность реагирования инфраструктурных отраслей на изменения внешней среды в перспективе.

### 1.6. Тарифная политика на среднесрочную перспективу: экспертный взгляд на обсуждаемые законодательные инициативы

Ключевой законодательной инициативой в сфере ценообразования в большинстве регулируемых отраслей на сегодняшний день остается **проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»**, разрабатываемый ФАС России.

Со вступлением в силу данного закона планируется унифицировать принципы тарифного регулирования, предусмотренные в настоящее время отраслевым законодательством. Среди ключевых новаций законопроекта можно отметить следующие:

- рассмотрение в одном нормативном акте всех основных вопросов деятельности регулятора (сферы регулирования, порядок расчета НВВ и тарифов, процедурные вопросы, вопросы контрольно-надзорной деятельности, утверждения инвестпрограмм, раскрытие информации и др.);
- попытка унификации принципов определения расходов;
- расширение полномочий советов потребителей;
- определение «эталонов затрат» в качестве приоритетного метода регулирования.

Активное обсуждение законопроекта началось в 2018 г. Документ вызвал широкий резонанс. В рамках работы над документом Федеральной антимонопольной службе удалось найти компромисс по большинству вопросов с Минэкономразвития России (актуальная версия законопроекта была подготовлена совместными усилиями ведомств).

Тем не менее дискуссия по документу, продолжающаяся в профессиональных кругах, не позволяет говорить о полном одобрении инициативы большинством заинтересованных (как инфраструктурными организациями, так и потребителями их услуг).

Необходимо отметить, что законопроект содержит положения, декларирующие потребность в решении значительной части актуальных проблем тарифного регулирования (в том числе и упомянутых авторами выше). Однако подобные положения и сегодня предусмотрены отраслевыми федеральными законами. Обеспечение их выполнения возможно за счет детальной проработки (в рамках подзаконных актов) реальных механизмов, обеспечивающих реализацию базовых принципов регулирования.

С точки зрения изложенных выше приоритетов тарифного регулирования наиболее проблемными моментами законопроекта, по мнению авторов, являются реализация принципов долгосрочного регулирования и снижение инвестиционной привлекательности регулируемых отраслей.

В части реализации принципа долгосрочности регулирования вызывают опасение два момента. Во-первых, законопроектом предусматривается, что эталоны затрат (на основании которых организации будут регулироваться в приоритетном порядке) формируются Федеральной антимонопольной службой, причем не определяются условия их возможного пересмотра (и допустимая частота пересмотра). На практике это может привести к частому и непрогнозируемому изменению условий регулирования организаций в силу изменения нормативных актов. Во-вторых, законопроект предполагает возможность пересмотра любых тарифных решений по результатам контроля федерального регулятора. Непредсказуемость регуляторных условий, обусловленная риском изменения установленных тарифов по итогам контрольных мероприятий, усугубляется также отсутствием методик по расчету предельных тарифов, синхронизированных с методиками формирования тарифов конкретных организаций (зачастую региональный регулятор встает перед выбором: несоответствие предельным тарифам или нарушение методики, в обоих случаях последующий контроль с большой вероятностью приведет к отмене решения). Как упоминалось выше, решение данных проблем возможно посредством разработки методик расчета предельных тарифов, упо-

рядочивания контроля (контроль законности решения до его вступления в силу) и моратория на учет изменений законодательства о ценообразовании в тарифном регулировании конкретных организаций до окончания долгосрочного периода. Эти вопросы законопроектом, к сожалению, на данный момент не рассматриваются.

Инвестиционная привлекательность инфраструктурных отраслей во многом определяется правилами тарифного регулирования, в частности, принципами формирования инвестиционной составляющей выручки (амортизации и прибыли). Законопроектом в этой части предусмотрено ужесточение условий для регулируемых организаций. Во-первых, при формальном сохранении метода доходности инвестированного капитала возможность его дальнейшего применения после вступления в силу законопроекта сомнительна (метод последний в списке приоритетов и может применяться лишь при невозможности использования других методов, критерии же возможности применения методов регулирования законопроектом не конкретизируются). Во-вторых, законопроект не гарантирует учет амортизации в регулируемых тарифах, и это снижает финансовые возможности регулируемых организаций, одновременно увеличивая для них стоимость привлечения внешнего финансирования.

Опасение вызывают и механизмы перехода на регулирование в соответствии с новым законом. Законопроект предусматривает, что со дня вступления его в силу «отраслевые» нормативные правовые акты в сфере тарифного регулирования применяются в части, не противоречащей закону.

Сегодня действует целый ряд нормативных и методических документов в области тарифного регулирования для каждой регулируемой отрасли. Каждый из этих документов может вступить в противоречие с одним или несколькими положениями, определенными законом без должной конкретизации. При вступлении в силу закона без оперативной корректировки действующих нормативных актов регулирующие органы, принимающие решения по утверждению тарифов в отношении конкретных организаций, вынуждены будут игнорировать нормы подзаконных актов и методик в силу большей юридической силы закона, определяя по своему усмотрению нюансы применения его отдельных положений. Такая ситуация создаст предпосылки для субъективизма и непрозрач-

ности регулирования на период доработки подзаконных актов, приведет к существенному увеличению обращений в Федеральную антимонопольную службу за рассмотрением разногласий, а также судебных разбирательств. Продолжительные судебные разбирательства, противоречивые толкования норм закона в региональных судах, возможные неплатежи (в связи с оспариванием тарифов со стороны потребителей) снизят и без того ослабленные стимулы к оптимизации и сделают невозможным привлечение в инфраструктуру добросовестных инвесторов.

Таким образом, указанный законопроект по-прежнему требует доработки, и авторы выражают уверенность, что ФАС России и Минэкономразвития продолжают такую доработку совместно с регулируемыми субъектами, потребителями услуг, экспертным сообществом.

Кроме законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», на повестке профессиональной дискуссии остаются проекты федеральных законов **о внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»** и о признании утратившим силу Федерального закона «О естественных монополиях» (законодательная инициатива ФАС России), **о внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части регулирования инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий»** (законодательная инициатива Минэкономразвития России).

Указанные законодательные инициативы вступают в противоречие друг с другом, не в полном объеме учитывают новации, вносимые рассмотренным выше законопроектом «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)». Отсутствие синхронизации предлагаемых норм создает новые неопределенности, что может негативно сказаться на инвестиционном климате.

По существу новаций в части регулирования инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий, предложенных Минэкономразвития, важно отметить следующее.

Предлагаемые поправки нацелены на усиление оперативного контроля (в том числе правительственного и общественного) за разработкой и реализацией инвестиционных программ. Однако наблюдаемая сегодня ситуация свидетельствует о нецелесообразности дальнейшей детализации регуляторных процедур и увеличения объема информационного потока. Можно констатировать,

что принятые в последние годы меры, направленные на повышение прозрачности инвестиционных процессов в электроэнергетике, не привели (и в обозримой перспективе не приведут) к осязаемому повышению эффективности расходования инвестиционных ресурсов: объем раскрываемой информации превышает возможности профессионального сообщества и широкой общественности по ее обработке, участие независимых экспертов в рассмотрении проектов инвестиционных программ зачастую носит формальный характер, а проблемы, характерные для инвестиционных процессов в энергетике в последние 10 лет, не утратили актуальности (по-прежнему отсутствует комплексная оценка эффективности использования инвестиционных ресурсов с точки зрения ключевых технико-экономических показателей предприятий и отрасли в целом, по-прежнему у регулируемых организаций отсутствует стимул к оптимизации расходов на реализацию инвестиционных проектов).

На наш взгляд, решение этих проблем лежит не в плоскости усиления контроля, детализации регуляторных процедур и увеличения участия федеральных органов власти в регулировании инвестиционной деятельности. Тем более что сложность регуляторных процедур не позволяет оперативно адаптировать реализуемые инвестиционные программы к изменяющимся условиям функционирования предприятий (и вследствие этого выступает одной из причин неэффективного расходования средств на утратившие актуальность, но включенные в инвестиционные программы проекты). По нашему мнению, более актуальным является создание следующих корректных стимулов для оптимизации использования инвестиционных ресурсов:

- сохранение достигнутой экономии инвестиционных ресурсов при выполнении физического объема работ;
- увязка показателей расчета необходимой валовой выручки субъектов регулирования с достижением целевых показателей реализации инвестиционных программ;
- создание лаконичной системы целевых показателей реализации инвестиционных программ (производственных, финансовых) для каждой отрасли, понятных как для профессионального сообщества, так и для широкой общественности, с возможностью отслеживания их динамики и степени влияния реализуемых проектов на сложившийся уровень;

- вынесение заведомо неэффективных инвестиционных проектов строительства (в том числе имеющих социальную направленность) в отдельную категорию проектов, результаты реализации которых не влияют на оценку достижения целевых показателей деятельности субъекта регулирования.

Из проектов нормативных актов Правительства России, обсуждаемых сегодня, многоотраслевую направленность имеет **проект постановления об основных принципах внедрения эталонов затрат**, который распространяется на сферы передачи электроэнергии, на водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, транспортировку газа по распределительным сетям.

Подчеркивая актуальность идеи эталонного регулирования, нельзя не отметить недостатки предложенной концепции (о которых также упоминалось выше):

- учет одновременно плановых и фактических расходов при расчете значений эталонов не позволит сформировать объективную картину текущих затрат;
- определение эталонов на основании текущих затрат также необъективно: эталон не будет учитывать ни минимальные требования к обслуживанию оборудования, ни цели по повышению эффективности;
- принимая для регулирования эталоны, необходимо четко определить, какой уровень обслуживания организация должна обеспечить в рамках этого финансирования (не определена граница между экономией и ненадлежащей эксплуатацией);
- для обеспечения долгосрочности устанавливаемых тарифов необходим понятный порядок (и основания) пересмотра значений эталонов федеральным регулятором.

Проекты нормативных актов, имеющие четкие «отраслевые» границы, описаны в последующих разделах отчета.

**В целом по всем предлагаемым новациям** хотелось бы отметить необходимость совершенствования целеполагания. Ни одна инициатива при ее обсуждении не предполагает четкого («оцифрованного») определения целей и возможности последующего мониторинга полученных эффектов. Такая ситуация, к сожалению, является характерной для российского законодательства, зачастую определяя изменчивость нормативно-правового поля, негативно сказывающуюся на инвестиционном климате в экономике.

## **2. РЕАЛИЗАЦИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТРАСЛЯХ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ**

### **2.1. Электроэнергетика**

Ценовое регулирование в электроэнергетике частичное (рынок частично либерализован) и осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Федеральная антимонопольная служба принимает тарифные решения в отношении оптового рынка электроэнергии (мощности), инфраструктурных организаций, а также утверждает предельные уровни тарифов на услуги по передаче электроэнергии, предельные тарифы на электроэнергию для населения.

К компетенции региональных органов тарифного регулирования отнесены формирование фиксированных цен на электроэнергию для населения с установленной законом дифференциацией, утверждение единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электроэнергии, сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, формирование плановой необходимой валовой выручки организаций и гарантирующих поставщиков, а также ряд иных решений.

Из всех регулируемых отраслей в электроэнергетике наиболее высокая степень либерализации рынков, наиболее детализированная нормативная база и наиболее сложная система цен.

#### **2.1.1. Динамика основных показателей отрасли**

Электроэнергетика, в отличие от ряда других инфраструктурных отраслей, имеет достаточно большое количество показателей, наблюдаемых на постоянной основе. Министерством энергетики и АО «СО ЕЭС» на регулярной основе публикуется информация об изменении спроса и предложения, о загрузке мощностей, вводах и выводах оборудования, об использовании топлива и динамике потерь в сетях. Ассоциацией «НП Совет рынка» публикуются основные показатели функционирования рынков, ценовая статистика. Существенный информационный массив формируется Росстатом.

Ключевые показатели функционирования отрасли на 10-летний период по данным Росстата представлены в *табл. 6*.

Таблица 6 Динамика отдельных показателей электроэнергетики России

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Энергопотребление, млрд кВт·ч	1 022,7	977,12	1 020,6	1 041,1	1 063,3	1 061,2	1 065,0	1 059,8	1 077,9	1 089,1	1 108,1
Коэффициент использования установленной мощности (КИУМ), %	53,7	50,8	52,6	52,5	52,5	51,1	50,2	48,7	49,5	49,4	49,8
Удельный расход условного топлива (УРУТ)											
на производство электрической энергии, г/кВт·ч	338,3	335,7	337,9	334,3	334,0	329,1	325,5	322,8	319,3	317,1	314,3
на производство тепловой энергии электростанциями, кг/Гкал	151,4	151,4	152,3	152,0	152,0	150,9	150,2	150,8	151,7	150,7	151,4
Потери в сетях, %	11,4	11,0	11,0	10,8	10,6	10,4	10,7	10,8	10,6	10,3	9,9
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду деятельности «производство,	1,114	1,113	1,113	1,169	1,083	0,967	0,947	0,752	0,874	1,044	1,022

Окончание табл. 6

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды / обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха»											
В том числе по видам деятельности											
«передача электроэнергии»	н/д	н/д	н/д	1,260	0,959	1,000	0,851	0,616	0,854	1,026	1,026
«распределение и торговля электроэнергией»	н/д	н/д	н/д	1,285	1,439	0,649	0,701	0,797	0,684	0,957	1,083

Источник: Росстат; расчеты ИЭнРИО на основе данных Росстата.

В целом на рассмотренном горизонте наблюдается ряд позитивных тенденций: снижение удельного расхода условного топлива на выработку электроэнергии и тренд на снижение удельного расхода условного топлива на выработку теплоэнергии (по большей части обусловлено вводом новых мощностей), снижение потерь в сетях. Об успешности тарифной политики в энергетике могло бы свидетельствовать сравнение достигнутых показателей (их динамики) с целевыми. Однако поскольку целевые значения данных показателей при принятии тарифных решений не формируются, оценить отмеченные тенденции с точки зрения степени реализации потенциала повышения эффективности отрасли не представляется возможным.

Тревожной тенденцией является снижение коэффициента использования установленной мощности (ввод мощностей не в полном объеме компенсируется их выводом, растет объем оплачиваемого резерва). На 10-летнем горизонте индекс физического объема инвестиций меняется часто и разнонаправленно, однако прослеживается общая тенденция к небольшому снижению.

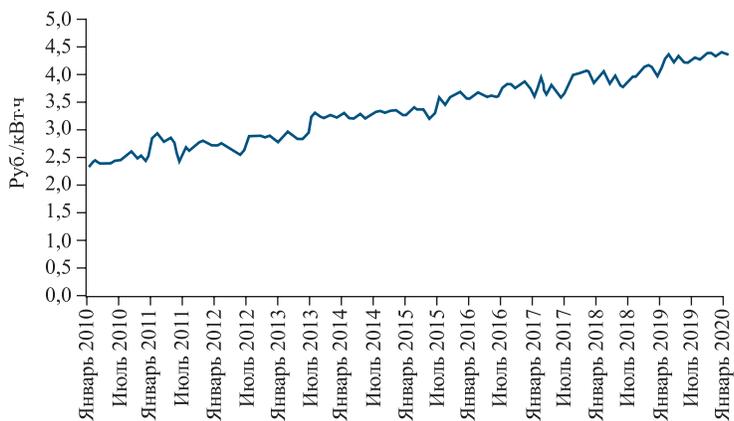
### 2.1.2. Уровень и динамика цен на электроэнергию в России

Информация о фактически складывающихся ценах на электроэнергию в среднем по России сегодня формируется Росстатом и ассоциацией «НП Совет рынка». Росстат делает акцент на ценах на электроэнергию для населения, а также формирует статистику по ценам на приобретенные организациями отдельные виды товаров, включая электроэнергию. Ассоциация «НП Совет рынка» в рамках информационной базы «АИС РЭМ» отражает фактические среднеотпускные цены электроэнергии для конечных потребителей розничных рынков, а также отдельные составляющие конечных цен (выборочно).

Наиболее релевантными данными для анализа ценовой динамики за долгосрочный период в среднем по России на сегодняшний день являются данные ассоциации «НП Совет рынка»<sup>19</sup>. Динамика цен на электроэнергию представлена на *рис. 3, 4*.

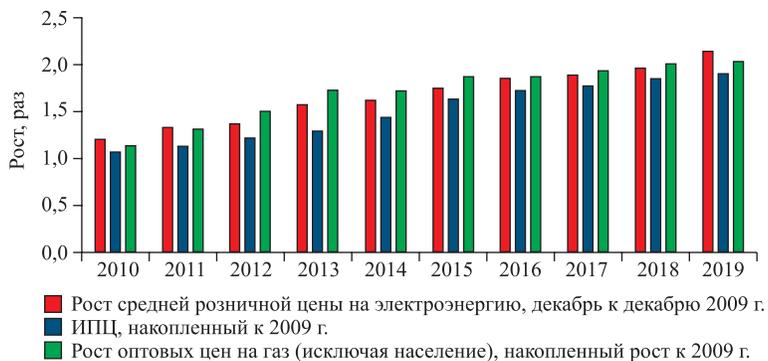
---

<sup>19</sup> На качество ценовой статистики Росстата влияет изменение методологии отражения агрегированных показателей с 2012 и 2017 гг.



**Рис. 3.** Фактическая среднеотпускная цена электроэнергии для конечных потребителей на розничном рынке электроэнергии России в 2010–2020 гг.

Источник: Ассоциация «НП Совет рынка» (АИС РЭМ).



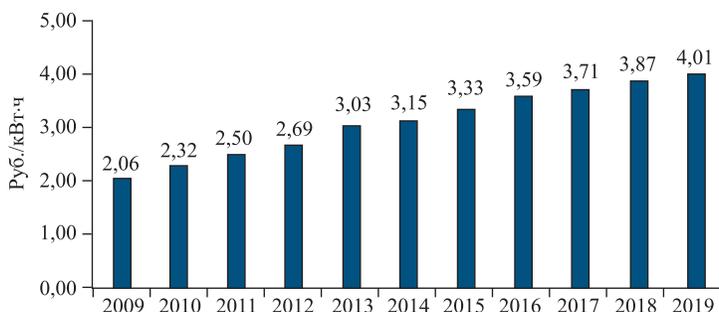
**Рис. 4.** Рост цен на электроэнергию на розничных рынках России в сравнении с инфляцией и динамикой оптовых цен на газ (накопленным итогом к 2009 г.)

Источник: Расчеты ИЭиРИО на основании данных ассоциации «НП Совет рынка»; Росстата; Минэкономразвития.

За последние 10 лет средняя цена на электроэнергию выросла в 2,16 раза при сопоставимом показателе по ИПЦ — 1,91 и по

темпам роста оптовых цен на газ (для потребителей, исключая население) — 2,05.

Уровень и динамика цен на электроэнергию для населения по данным Росстата представлена на *рис. 5, 6*. Цена на электроэнергию для населения в России за последние 10 лет выросла в темпах, близких к инфляции (в 1,94 раза при сопоставимом показателе по ИПЦ 1,91). При этом рост цен для населения оказался ниже роста средней цены для всех потребителей (несмотря на принятые меры по минимизации объемов перекрестного субсидирования).



**Рис. 5.** Динамика цены на электроэнергию для населения (электроэнергия в квартирах без электроплит за минимальный объем потребления, в среднем по России)

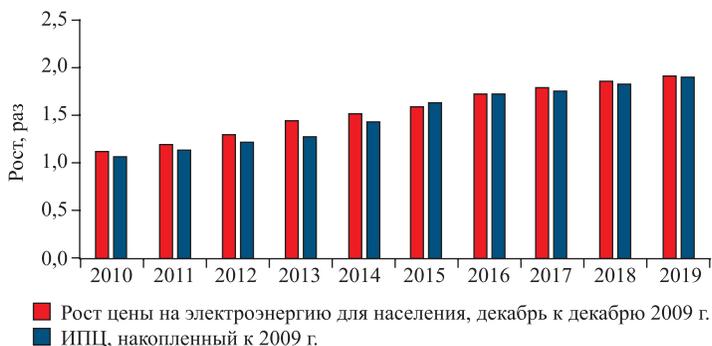
**Примечание.** Цена с учетом НДС в декабре соответствующего года по данным Росстата.

Важно отметить, что структура и динамика конечных цен могут отличаться по группам потребителей и в разрезе субъектов РФ. В рамках исследования, выполненного ИЭиРИО<sup>20</sup> в 2019 г., были проанализированы основные группы конечных потребителей электрической энергии по выборке из 22 субъектов РФ.

К таким потребителям были отнесены:

- юридические лица (потребители 1-й ценовой категории, присоединенные на уровне напряжения СН-2);
- промышленность (потребители 4-й ценовой категории, присоединенные на уровне ВН);

<sup>20</sup> До 1 апреля 2020 г. — Институт проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ.



**Рис. 6.** Рост цен на электроэнергию для населения в России в сравнении с инфляцией (накопленным итогом к 2009 г.)

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основании данных Росстата; Минэкономразвития.

- энергоемкие производства (потребители 4-й ценовой категории, присоединенные к ЕНЭС);
- физические лица — бытовые потребители, проживающие в домах, оборудованных газовыми плитами.

Следует отметить, что, несмотря на разнообразие исследуемых субъектов РФ, картина ценообразующих факторов и динамики цен в целом типовая.

Формирование конечных цен крупных потребителей определяется в основном стоимостью генерации. Услуги по передаче электрической энергии более значимы для потребителей, присоединенных к СН-2.

Прирост конечных цен за период 2009–2018 гг. в среднем по исследуемым регионам для промышленности на ВН составил 98% и для юридических лиц на СН-2 — 102%. При этом прирост составляющей генерации для промышленности — 123%, сетевой составляющей — 70%, сбыта и инфраструктуры — 41%. Для юридических лиц прирост составляющей генерации — 123%, сетевой составляющей — 78%, сбыта и инфраструктуры — 282%.

Следует учитывать несущественное влияние сбытовой и инфраструктурной составляющих на рост конечной цены. Увеличение сетевой составляющей по отдельным категориям потребителей продиктовано не увеличением выручки сетевых компаний, а перераспределением перекрестного субсидирования.

Прирост конечных цен для физических лиц за указанный период характеризовался отстающей динамикой по отношению к остальным категориям потребителей и составил 86%. При этом основным сдерживающим фактором являлось заметное сдерживание цены генерации, формируемое путем установления регулируемых индикативных цен для физических лиц.

Международные сравнения цен на электроэнергию показывают, что конкурентное преимущество в виде сравнительно низких цен на электроэнергию для производителей в России сохраняется. Цены на электрическую энергию в России ниже уровня зарубежных стран. Цена на электроэнергию для промышленных потребителей в России в 2018 г. составила порядка 3,41 руб./кВт·ч, что по среднегодовому курсу ЦБ в 2018 г. соответствует 5,42 цента за 1 кВт·ч. На *рис. 7* приведены данные об уровнях цен на электро-



**Рис. 7.** Конечные цены для промышленных потребителей в России и в странах — членах OECD в 2018 г.

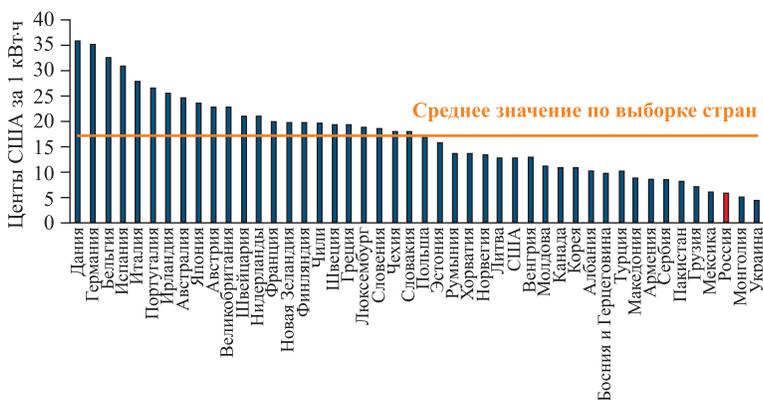
**Примечание.** По России отражена цена для потребителей 4-й ценовой категории с объемом присоединенной нагрузки свыше 10 МВт, подключенных к сети на высоком уровне напряжения, по выборке из 22 субъектов РФ (источник данных: исследование ИПЦИРЕМ НИУ ВШЭ (с 1 апреля 2020 г. — ИЭиРИО), перевод в валюту США по среднегодовому курсу ЦБ в 2018 г.).

Источник данных по зарубежным странам: База данных OECD<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Данные Международной экономической организации развитых стран. <<https://data.oecd.org/>>.

энергию для промышленных потребителей по странам — членам OECD, из которых видно, что российский уровень цен для промышленности остается ниже уровня цен развитых стран.

Цены на электроэнергию для населения в России остаются одними из самых низких. По уровню цен для населения Россия находится на 44-м месте из 46 стран, по которым доступны данные (см. рис. 8).



**Рис. 8.** Сравнение конечных цен на электроэнергию для населения за 2018 г.

Источник: Базы данных OECD<sup>22</sup>; ERRA<sup>23</sup>.

Международные сравнения цен — один из наиболее дискуссионных вопросов с точки зрения методологии. Результаты простых сравнений крайне чувствительны к валютным курсам. Ряд экспертов проводят сравнения по паритету покупательной способности, определяемому через корзину конечных (потребительских товаров и услуг) цен. Однако нельзя забывать, что энергоемкие потребители продают свои товары, преимущественно сырьевые, по экс-

<sup>22</sup> Данные Международной экономической организации развитых стран. <<https://data.oecd.org/>>.

<sup>23</sup> База данных Региональной ассоциации органов регулирования энергетики (ЭРРА) — добровольной организации, объединяющей независимые органы регулирования энергетики, в первую очередь страны Европы, Азии, Африки, Среднего Востока, Южной и Северной Америки. <<https://erranet.org/>>.

портным ценам. Ввиду этого должны сравниваться соотношения цен на эти товары и на энергию и сопоставляться с аналогичными зарубежными соотношениями.

Нет оснований полагать, что в обозримой перспективе дискуссия об уровне цен, приемлемом для российской экономики, прекратится. Со стороны потребителей энергоресурсов по-прежнему будут звучать требования о сдерживании роста цен, со стороны производителей — аргументы о негативном влиянии тарифной политики сдерживания на инвестиционные процессы. В связи с этим важнейшей задачей представляется организация системного мониторинга тарифной нагрузки на потребителей, учитывающего все перечисленные выше факторы. По нашему мнению, требуется системная работа по анализу и сопоставлению цен в России и на зарубежных рынках, а также по выявлению факторов, обуславливающих их различие.

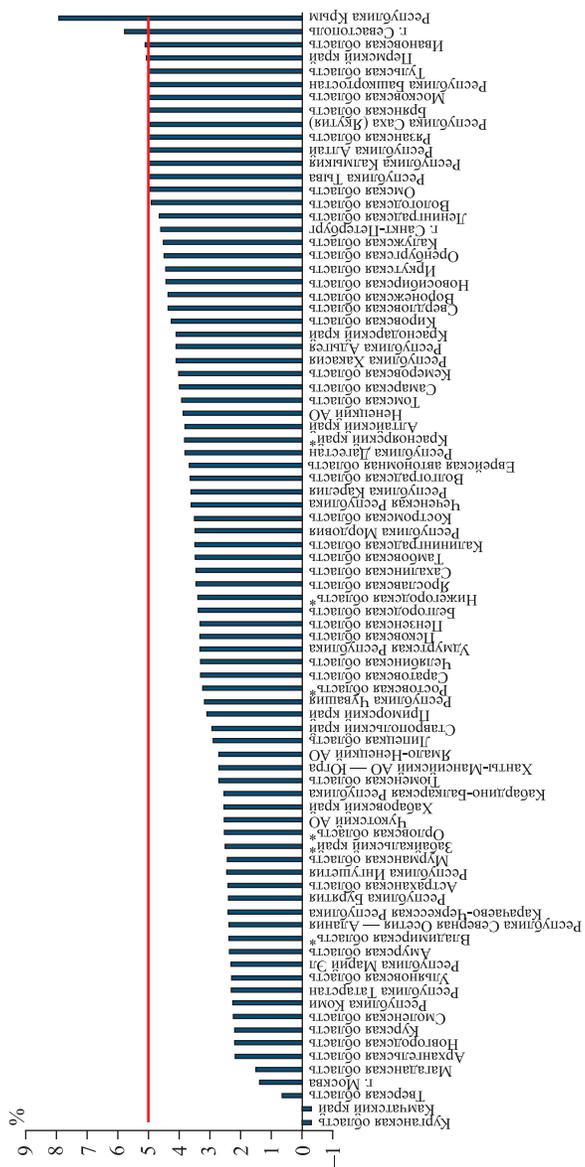
### **2.1.3. Регулирование цен (тарифов) на электроэнергию для населения на 2020 г.**

Предельные тарифы на электрическую энергию для населения на 2020 г. утверждены Приказом Федеральной антимонопольной службы от 11.10.2019 № 1338/19.

Лишь в небольшом количестве регионов рост предельного максимального тарифа во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. превышает обозначенные в «Прогнозе социально-экономического развития России» 5%. В большей части субъектов РФ приняты более низкие темпы роста тарифов (*рис. 9*).

В абсолютном большинстве регионов наблюдается сокращение (по сравнению с 2019 г.) разницы между предельным максимальным и минимальным уровнями тарифов (*рис. 10*). Другими словами, возможности субъектов РФ по реализации гибкой тарифной политики в отношении граждан (в том числе в части объемов перекрестного субсидирования) снижаются.

В логике «Прогноза социально-экономического развития» приняты и тарифные решения регионов. Региональная тарифная политика в отношении населения характеризуется следующими тенденциями:



**Рис. 9.** Изменение предельных максимальных тарифов на электрическую энергию для населения во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем во 2-м полугодии 2019 г.

**Примечания.**

1. Для регионов, отмеченных знаком «\*», исчислено в отношении тарифов на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы.
2. С учетом НДС.

Источники: Расчеты ИЭиРИО на основе приказов ФАС России от 12.11.2018 № 1544/18 и от 11.10.2019 № 1338/19.



- рост цен для населения во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. не превышает обозначенные в «Прогнозе» 5% в абсолютном большинстве субъектов РФ (*рис. 11*);
- сохраняются регионы, в которых цены устанавливаются ниже предельного максимального уровня, утвержденного ФАС России (*рис. 12*). В 51 субъекте РФ утвержденная цена ниже предельного максимального тарифа более чем на 1 коп., из них в 21 субъекте РФ отклонение от предельного максимального тарифа составляет 5 коп. и более. Тарифная политика в ряде субъектов РФ имеет ярко выраженную социальную направленность: предельный максимальный уровень тарифа не достигается при росте цен менее 5% и увеличении перекрестного субсидирования населения (*рис. 13*);
- лишь небольшая часть регионов использует предусмотренные нормативными и методическими документами возможности для проведения гибкой политики дифференциации цен для населения: в 6 субъектах РФ<sup>24</sup> установлена социальная норма потребления; в 13 субъектах РФ<sup>25</sup> применяются коэффициенты дифференциации цен для сельского населения, для городских домов, оборудованных электроплитами, превышающие «традиционные» 0,7 (из них только в 6 субъектах РФ в части сельского населения<sup>26</sup>);
- имеет место довольно сильный разброс цен для населения по субъектам РФ (*рис. 12*);
- стимулы для выравнивания суточных графиков потребления населения, предусмотренные действующими правилами зонной дифференциации цен, не увеличиваются: в большинстве субъектов РФ отличия цен в «пиковой» зоне от «ночной»

---

<sup>24</sup> Владимирская, Орловская, Ростовская, Нижегородская области, Красноярский и Забайкальский края.

<sup>25</sup> Архангельская, Вологодская, Псковская, Иркутская, Новосибирская, Сахалинская области, Алтайский, Забайкальский, Приморский края, Ненецкий автономный округ, города Москва и Севастополь, Республика Крым.

<sup>26</sup> Новосибирская, Сахалинская области, Алтайский край, город Севастополь, Республика Крым. При этом в Архангельской области с 2020 г. отдельная цена для сельского населения (в централизованной зоне энергоснабжения) не установлена.

зоны сохраняются в диапазоне от 1,5 до 2 раз, чаще незначительно снижаются в 2020 г. по сравнению с 2019 г. (рис. 14).

#### 2.1.4. Регулирование цен (тарифов) на оптовом рынке электроэнергии (мощности) на 2020 г.

**Динамика индикативных цен на электроэнергию (мощность).** Федеральная антимонопольная служба утверждает индикативные цены на электроэнергию (мощность), покупаемую с оптового рынка для обеспечения нужд населения и приравненных к нему категорий потребителей. Такие цены определены и в целях поставки «прочим потребителям» в отдельных частях ценовых зон оптового рынка, в которых установлены особенности функционирования оптового и розничных рынков.

Динамика индикативных цен для населения в 2020 г. (2-е полугодие 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.) умеренная<sup>27</sup>.

В первой ценовой зоне оптового рынка:

- индикативная цена на электроэнергию не изменилась во всех субъектах, кроме Москвы (Москва +5,6%);
- индикативная цена на мощность возросла на 2,4% во всех субъектах, кроме Москвы (Москва +5,6%).

Во второй ценовой зоне оптового рынка:

- индикативные цены на электроэнергию и мощность возросли одинаково — на 6,3% во всех субъектах РФ.

Разброс индикативных цен по субъектам РФ остается высоким (рис. 15).

Индикативные цены на электроэнергию и на мощность для покупателей в отдельных частях ценовых зон оптового рынка, в которых установлены особенности функционирования оптового и розничных рынков, в 2020 г. выросли одинаково — на 5,6%. При этом индикативная цена на электроэнергию для таких покупателей в 2020 г. в подавляющем большинстве случаев остается выше, чем средние индикативные цены для населения и приравненных к нему категорий потребителей (рис. 16).

---

<sup>27</sup> Индикативные цены на электроэнергию и мощность утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 06.12.2018 № 1711/18, на 2020 г.: от 17.12.2019 № 1685/19.

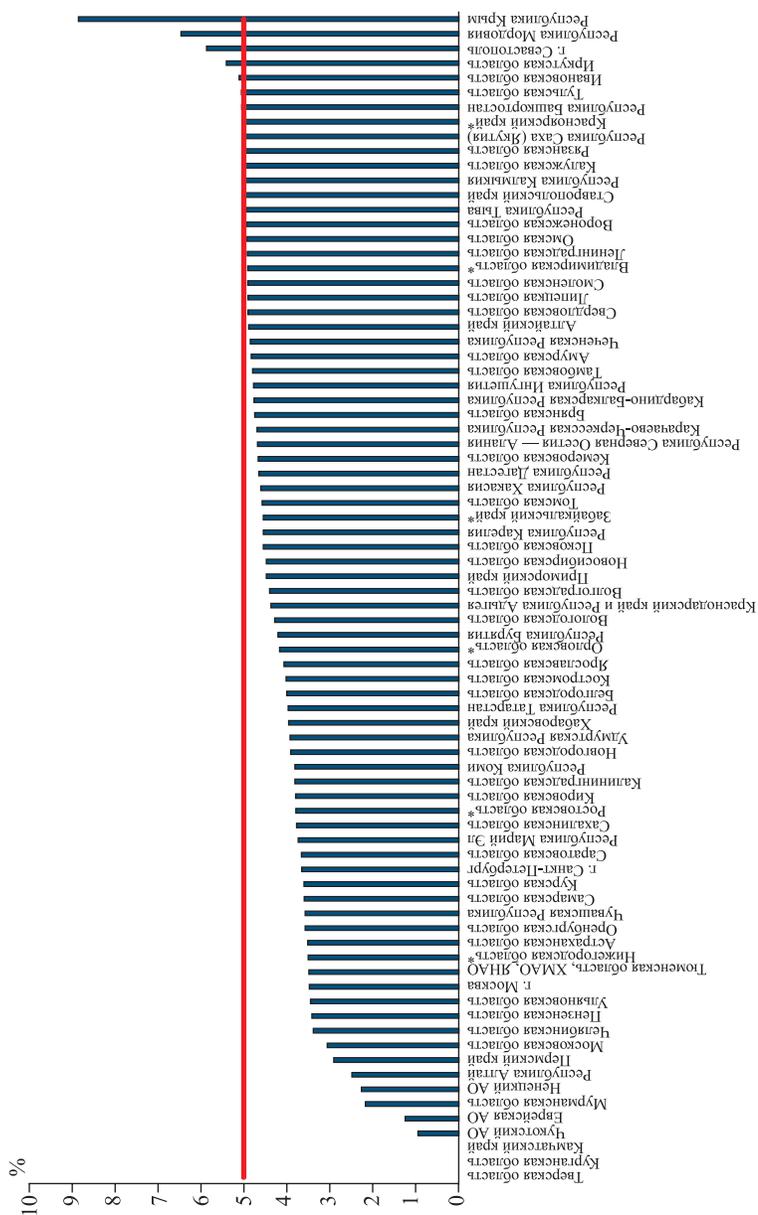


Рис. 11. Изменение цен на электрическую энергию для населения в 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем в 2-м полугодии 2019 г.

### **Примечания.**

1. Исчислено в отношении одноставочных цен на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электроплитами.
2. На графике не отражены регионы, в которых наблюдается снижение цен (Магаданская, Архангельская области), обусловленное в том числе изменением принципов дифференциации цен для группы «население» в рамках действующих методических правил.
3. Для регионов, отмеченных знаком «\*», исчислено в отношении цен на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы.
4. Для Республики Крым исчислено в отношении цен на электроэнергию за объем, потребленный до 150 кВт·ч в месяц (в регионе установлено изменение цены по «порогам» объема потребления).
5. С учетом НДС.

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основе тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

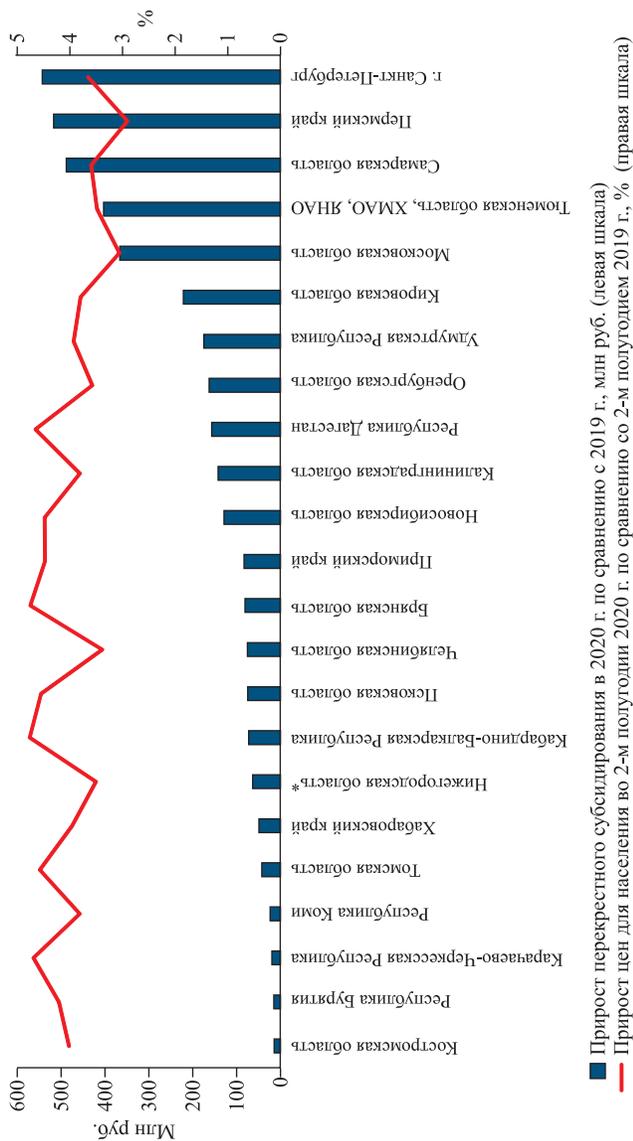


### **Примечания.**

1. «Цена, установленная в регионе» — это одноставочная цена на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электросчетчиками. Для регионов, отмеченных знаком «\*», — на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы. Для Республики Крым — цена на электроэнергию за объем, потребленный до 150 кВт·ч в месяц (в регионе установлено изменение цены по «порогам» объема потребления).

2. С учетом НДС.

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основе тарифных решений региональных органов тарифного регулирования и Приказа ФАС России от 11.10.2019 № 1338/19.



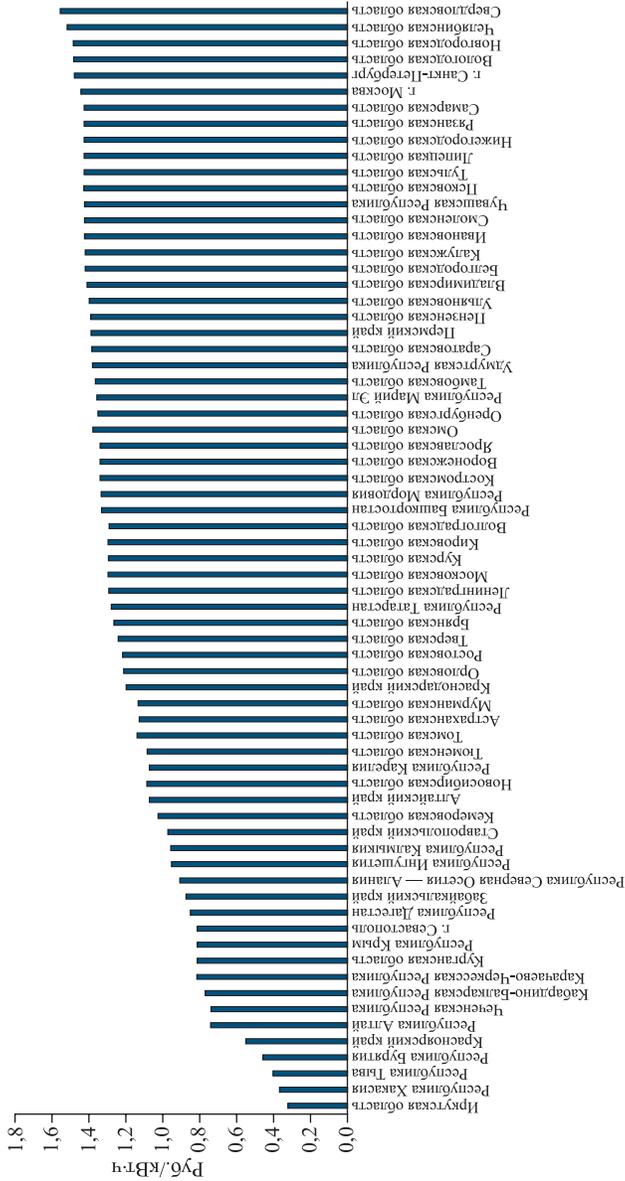
**Рис. 13.** Субъекты РФ, в которых наблюдается рост перекрестного субсидирования свыше 10 млн руб. при условиях недостижения предельного максимального уровня тарифов и роста цены для населения в размере 5%

### **Примечания.**

1. Прирост цен для населения исчислен в отношении одноставочных цен на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электроплитами.
2. Для регионов, отмеченных знаком «\*», исчислено в отношении цен на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы.
3. На графике не отражены регионы, в которых соблюдается хотя бы одно из следующих условий:
  - утвержденная цена соответствует предельному максимальному уровню тарифа;
  - прирост цены для населения составляет 5% и выше;
  - объем перекрестного субсидирования не увеличивается или увеличивается незначительно в пределах 10 млн руб.;
  - перекрестное субсидирование отсутствует (Сахалинская область, Республика Крым, г. Севастополь);
  - раскрытие информации в тарифных решениях не позволяет в полном объеме проанализировать динамику перекрестного субсидирования (Республика Северная Осетия — Алания, Курганская область, Чеченская Республика, Магаданская область, Камчатский край, Чукотский, Ненецкий автономные округа);
  - изменение принципов дифференциации цен для группы «население» в рамках действующих методических правил не позволяет в полном объеме проанализировать динамику цен (Архангельская область).
4. С учетом НДС.

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основе тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

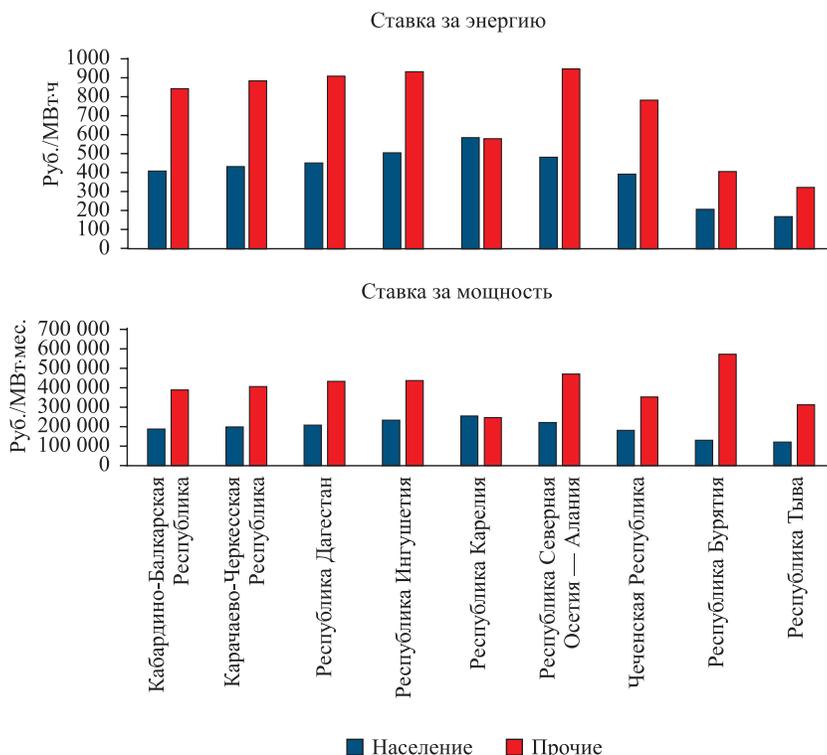




**Рис. 15.** Индикативные цены на электроэнергию (мощность) в целях поставки населению во 2-м полугодии 2020 г. (пересчет в одноставочную цену)

**Примечание.** Пересчет в одноставочную цену по числу часов использования мощности 6250 ч.

**Источник:** Расчеты ИЭиРИО на основе Приказа ФАС России от 17.12.2019 № 1685/19.



**Рис. 16.** Соотношение индикативных цен в целях поставки населению и «прочим потребителям» в отдельных частях ценовых зон оптового рынка цен, для которых основаны особенности ценообразования (2-е полугодие 2020 г.)

Источник: Приказ ФАС России от 17.12.2019 № 1685/19.

**Динамика цен на электроэнергию (мощность) по регулируемым договорам (в ценовых зонах оптового рынка).** Цены (тарифы) на электроэнергию (мощность), поставляемую в ценовых зонах оптового рынка производителями электроэнергии (мощности) по регулируемым договорам (РД) — договорам, заключенным с гарантирующими поставщиками (энергоснабжающими, энергосбытовыми организациями), к числу покупателей которых относятся

население и (или) приравненные к нему категории потребителей, также утверждаются ФАС России<sup>28</sup>.

Динамика установленных на 2019–2020 гг. цен на электроэнергию, поставляемую по РД тепловыми станциями, разнонаправлена и демонстрирует как снижение цены по ряду поставщиков (в том числе –24% — Воронежская ТЭЦ, –21% — блоки Челябинской ТЭЦ-1, Томской ГРЭС-2) (всего 49 поставщиков с отрицательной динамикой цены), так и ее прирост, который варьируется от 0,1 до 132% (4-й, 7-й блоки Новомосковской ГРЭС) (296 поставщиков с приростом цены). Значительный прирост регулируемых цен на электроэнергию наблюдается также у Назаровской ГРЭС (7-й блок) (34,5%) и у ГРЭС-3 им. Классона Мосэнерго (30,8%).

Среднее<sup>29</sup> значение прироста цены на электроэнергию по РД в 2020 г. по всем поставщикам составило 3,4%. Разброс значений приростов цен на электроэнергию по РД в разрезе поставщиков (тепловая генерация) представлен на *рис. 17*.

Цены на мощность по РД, установленные на 2020 г. для поставщиков — тепловых станций, в ценовых зонах оптового рынка выросли в среднем на 2,8%. Наибольший прирост показали Липецкая ТЭЦ-2 (89,3%) и Аргаяшская ТЭЦ (6-й блок) (64,1%). Значительное снижение цен мощности по РД за рассматриваемый период можно наблюдать у ГТ ТЭЦ «Луч» (1-й и 2-й блоки) (–89,2%) и у Елецкой ТЭЦ (–81%). Сравнение показателей приростов цен на мощность по РД в разрезе поставщиков (тепловая генерация) представлено на *рис. 18*.

Для станций АО «Концерн «Росэнергоатом» цены по РД во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. выросли:

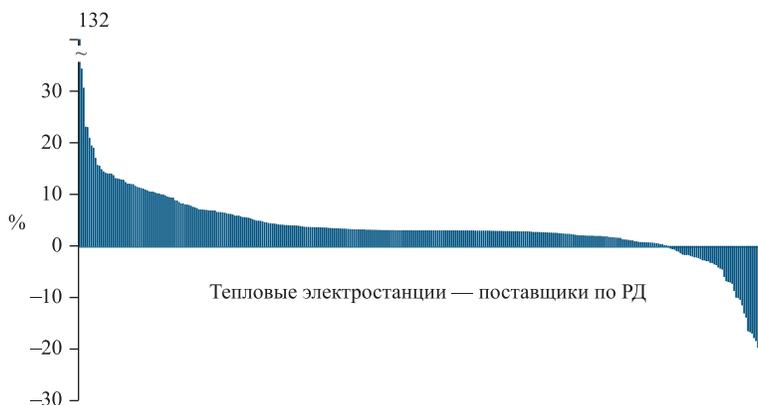
- на электроэнергию — в среднем на 8,2%;
- на мощность — в среднем на 3,7%.

Для гидроэлектростанций — поставщиков оптового рынка (ГЭС «РусГидро», ТГК-1, «ЕвроСибЭнерго-Гидрогенерация» и

---

<sup>28</sup> Цены поставщиков по регулируемым договорам в ценовых зонах оптового рынка утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 10.12.2018 № 1725/18, на 2020 г.: от 11.12.2019 № 1625/19.

<sup>29</sup> Здесь и далее по разделу имеется в виду среднее арифметическое значение.



**Рис. 17.** Прирост цен на электроэнергию по регулируемым договорам (тепловая генерация) во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основании приказов ФАС России от 10.12.2018 № 1725/18, от 11.12.2019 № 1625/19.



**Рис. 18.** Прирост цен на мощность по регулируемым договорам (тепловая генерация) во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основании приказов ФАС России от 10.12.2018 № 1725/18, от 11.12.2019 № 1625/19.

других компаний) цены по РД во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. выросли:

- на электроэнергию — в среднем на 12,2%;
- на мощность — в среднем на 4,6%.

**Динамика цен на электроэнергию (мощность) в неценовых зонах оптового рынка.** Для поставщиков, осуществляющих деятельность в неценовых зонах рынка, прирост цены на электроэнергию по РД в 2020 г. составил в среднем 9,1%, на мощность — 12,1% по сравнению с 2019 г.<sup>30</sup>

**Динамика цен на электроэнергию (мощность) поставщиков, работающих в вынужденном режиме, а также новых ГЭС и АЭС.** В среднем на 1,9% к 2019 г. выросли утвержденные ФАС России на 2020 г. цены на электроэнергию, производимую с использованием генерирующих объектов, которые поставляют мощность в вынужденном режиме в целях обеспечения надежного электроснабжения потребителей<sup>31</sup>. Цены на мощность для большинства этих поставщиков не претерпели изменений за рассматриваемый период, однако в ряде случаев были существенно снижены (Василеостровская ТЭЦ-7, -14,9%) или, напротив, резко выросли (Курганская ТЭЦ — 87,2%, Камыш-Бурунская ТЭЦ — 35,3%).

Прирост цен на электроэнергию для станций, поставляющих мощность в вынужденном режиме в целях обеспечения надежного теплоснабжения потребителей<sup>32</sup>, в 2020 г. составил 3,2%. Цены на мощность у большинства таких поставщиков в 2020 г. не изменились, за исключением нескольких станций, цены для которых были утверждены со снижением (Калужская ТЭЦ-1, -21,2%; Барнаулская ТЭЦ-2, -3,8%).

Диапазон значений цен поставщиков, работающих в вынужденных режимах, при этом весьма широк и варьируется от 564 (Минусинская ТЭЦ) до 10 335 руб./МВт·ч (Мобильная ГТЭС

---

<sup>30</sup> Цены поставщиков по регулируемым договорам в неценовых зонах оптового рынка утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 16.11.2018 №1565/18, на 2020 г.: от 24.10.2019 № 1415/19.

<sup>31</sup> Утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 27.11.2018 № 1641/18, на 2020 г.: от 15.11.2019 № 1515/19.

<sup>32</sup> Утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 27.11.2018 № 1641/18, на 2020 г.: от 15.11.2019 № 1515/19.

«Кирилловская») по электроэнергии и от 83,4 (Василеостровская ТЭЦ-7) до 1105 тыс. руб./МВт-мес. (Кемеровская ТЭЦ) по мощности.

Цены на мощность, поставляемую по договорам купли-продажи (поставки) в 2020 г. на оптовый рынок электроэнергии (мощности) с использованием новых объектов АЭС и ГЭС (АО «Концерн «Росэнергоатом» и ПАО «РусГидро», всего 13 объектов), установлены ФАС России<sup>33</sup> в среднем на 6,5% ниже, чем в 2019 г. Наиболее значимое снижение цены мощности имеет место в отношении 2-го (–14,1%) и 4-го (–11%) энергоблоков Ростовской АЭС, введенных по ДПМ.

Таким образом, регулирование генерирующих компаний оптового рынка на 2020 г. характеризуется следующими тенденциями:

- цены в отношении небольшого количества поставщиков по регулируемым договорам установлены с существенным ростом или снижением, однако для большей части поставщиков принят умеренный рост цен (близкий к инфляции);
- более высоким (по сравнению с остальными поставщиками) ростом цен отличаются атомные и гидроэлектростанции, а также тепловые станции, работающие в неценовых зонах оптового рынка (это характерно как для цен на энергию, так и для цен на мощность);
- темпы роста цен на энергию в большинстве случаев опережают темпы роста цен на мощность (при равенстве ИПЦ и прогнозных темпах роста цен на газ);
- установленные таким образом цены поставщиков по регулируемым договорам позволили установить индикативные цены с умеренным приростом (близким к инфляции в среднем), основная часть которого распределилась на потребителей второй ценовой зоны оптового рынка;
- цены, определяющие «регулируемую составляющую» цен оптового рынка для «прочих потребителей» (цены «вынужденной» генерации и новых ГЭС и АЭС), установлены с незначительным ростом или снижением.

---

<sup>33</sup> Утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 25.12.2018 № 1844/18, на 2020 г.: от 11.12.2019 № 1627/19.

### 2.1.5. Регулирование тарифов на услуги по передаче электроэнергии на 2020 г.

Предельные тарифы на услуги по передаче электроэнергии на 2020 г. утверждены приказами Федеральной антимонопольной службы от 14.11.2019 № 1508/19 («прочие потребители») и № 1509/19 (население).

Отмечены следующие тенденции федеральной тарифной политики в отношении сетевых тарифов.

В большинстве регионов рост предельного максимального тарифа на услуги по передаче во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. (рис. 19) не превышает обозначенных в «Прогнозе» параметров (одновременно и для прочих потребителей не превышает 3%, и для населения не превышает 5%). Такая тенденция наблюдается на фоне введенного в 2019 г. запрета на превышение предельных уровней тарифов без согласования с ФАС России, связанного с реализацией инвестиционных программ. То есть при сочетании определенных условий<sup>34</sup> тарифы на услуги по передаче электроэнергии в отдельных регионах должны быть установлены со снижением.

В сфере передачи электроэнергии ФАС России также утверждает **тарифы на услуги по передаче электроэнергии по Единой национальной электрической сети** (ставки на содержание сетей на фиксированном уровне, ставки на оплату потерь в виде формулы в зависимости от цены оптового рынка). Ставки на содержание сетей во 2-м полугодии 2020 г. выросли по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. на 5,5%<sup>35</sup>.

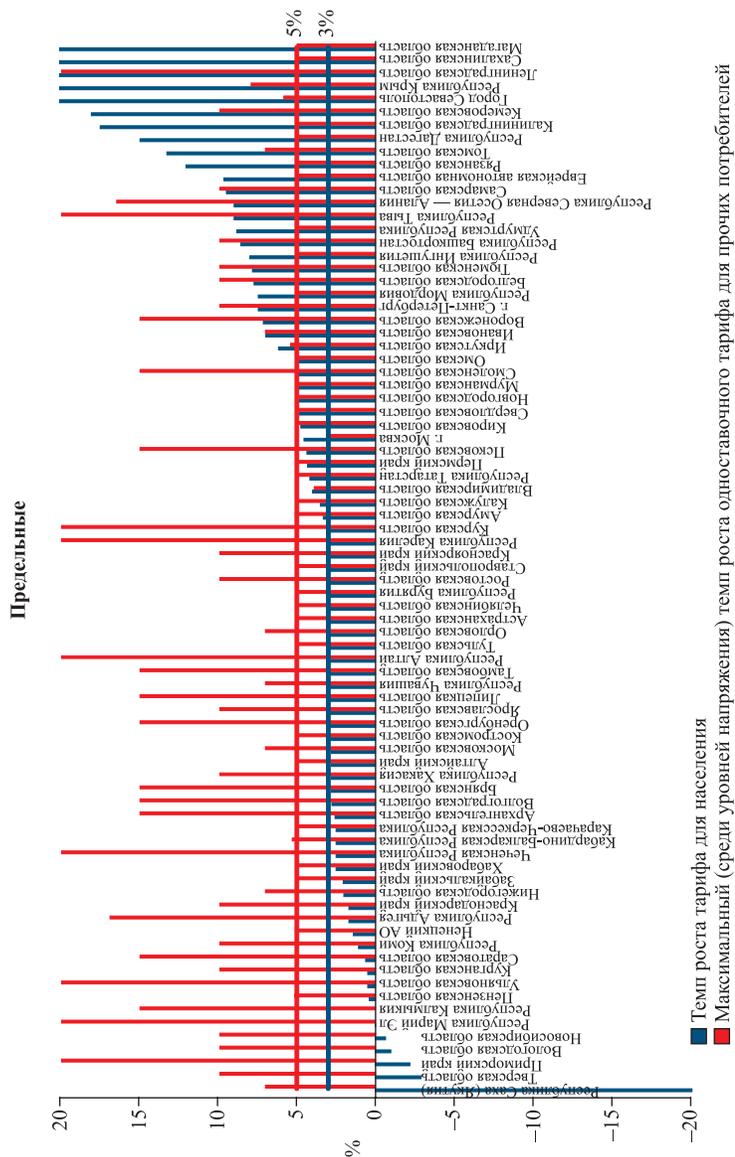
По результатам анализа **тарифов на услуги по передаче электроэнергии для «прочих потребителей», принятых региональными регулирующими органами**, наблюдается следующая картина.

Снижение тарифов во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. (хотя бы по одному из уровней напряжения) отмечается в 22 субъектах РФ, из них в 16 регионах снижение кос-

---

<sup>34</sup> Уровень тарифа 2019 г. установлен выше предельного максимального и получен отказ в согласовании на 2020 г.

<sup>35</sup> Утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 06.12.2018 № 1710/18, на 2020 г.: от 10.12.2019 № 1618/19.





нулось потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 3 субъектах РФ снижение тарифов коснулось потребителей всех уровней напряжения.

Рост тарифов во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. (хотя бы по одному из уровней напряжения) свыше обозначенных в «Прогнозе» 3% имеет место по 39 субъектам РФ, из них в 18 регионах опережающий рост коснулся потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 15 субъектах РФ опережающий рост затронул потребителей всех уровней напряжения.

Разброс тарифов на услуги по передаче электроэнергии, обусловленный региональными особенностями отрасли, остается существенным как по ценовым ставкам в целом, так и по соотношению тарифов между уровнями напряжения (*рис. 20*).

Необходимая валовая выручка (НВВ) на содержание сетей распределительных сетевых компаний выросла в 2020 г. по сравнению с 2019 г. ориентировочно<sup>36</sup> на 3,3%, в том числе по крупнейшим организациям на 3,5%. В большинстве регионов изменение НВВ сетевых компаний составило в пределах +5%, обозначенных в «Прогнозе». Снижение или отсутствие роста НВВ наблюдается в 25 субъектах РФ. Имеют место редкие случаи прироста НВВ свыше 20% (в том числе вызванные снижением субсидирования сетевых компаний) (данные представлены на *рис. 21*).

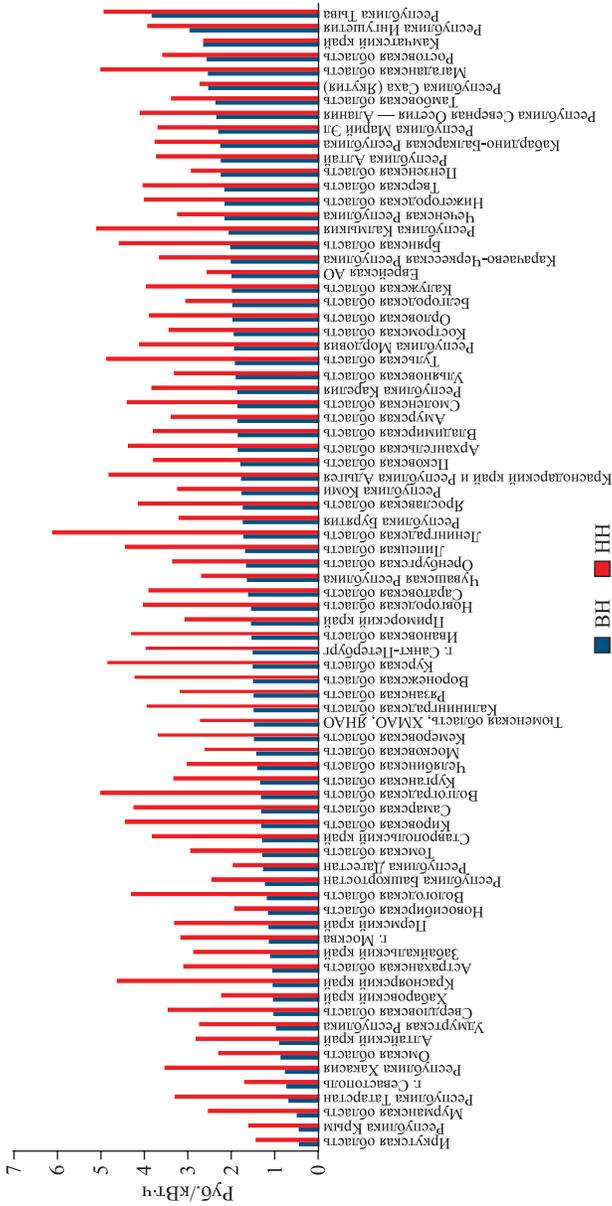
Объем перекрестного субсидирования, учтенного в тарифах на услуги по передаче электроэнергии, вырос по сравнению с 2019 г. незначительно (в пределах 1%). Сумма перекрестного субсидирования на 2020 г. (без 4 субъектов РФ, данные по которым не отражаются в тарифных решениях<sup>37</sup>) составляет 237 млрд руб.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> По пяти субъектам РФ данные для анализа недоступны по причине отсутствия публикации в тарифных решениях достоверных данных о плановой выручке сетевых компаний одновременно за 2019 и 2020 гг. (Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Красноярский край, Камчатский край, Республика Северная Осетия — Алания).

<sup>37</sup> Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ.

<sup>38</sup> Кроме того, в трех субъектах РФ (Республика Крым, г. Севастополь, Сахалинская область) тарифы на услуги по передаче для прочих потребителей установлены на уровне, не превышающем сопоставимый по уровню напряжения тариф для группы «население».

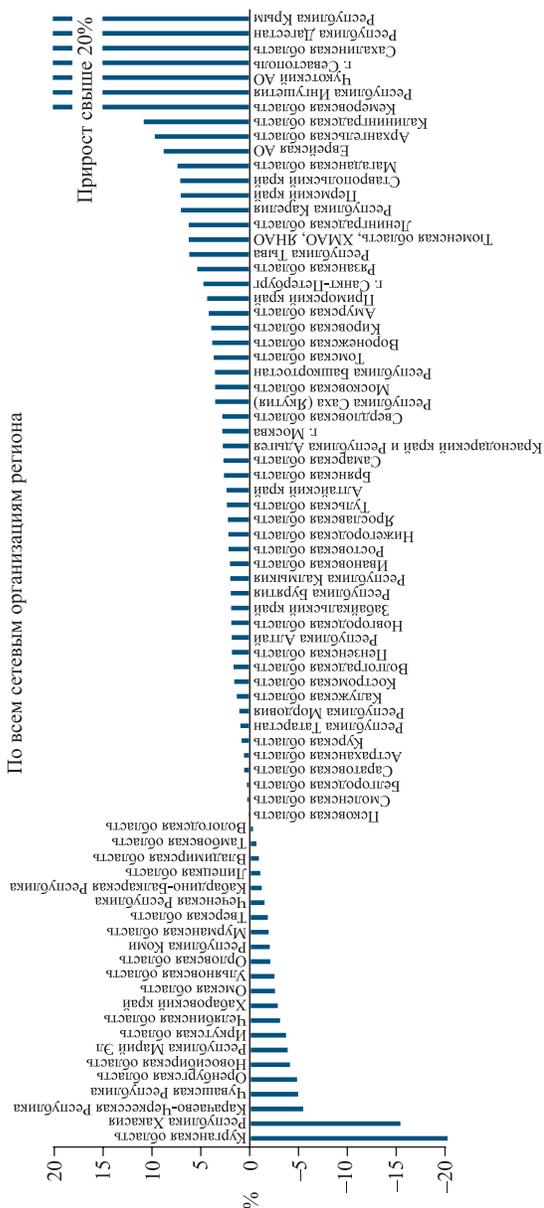


**Рис. 20.** Тарифы на услуги по передаче электроэнергии во 2-м полугодии 2020 г., утвержденные в регионах

**Примечание.** На графике не представлены регионы, в которых отсутствует дифференциация тарифа по уровням напряжения ВН и (или) НН в силу особенностей организации энергосистем (Сахалинская область, Чукотский и Ненецкий автономные округа).

**Источник:** Расчеты ИЭиРИО на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

## Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы



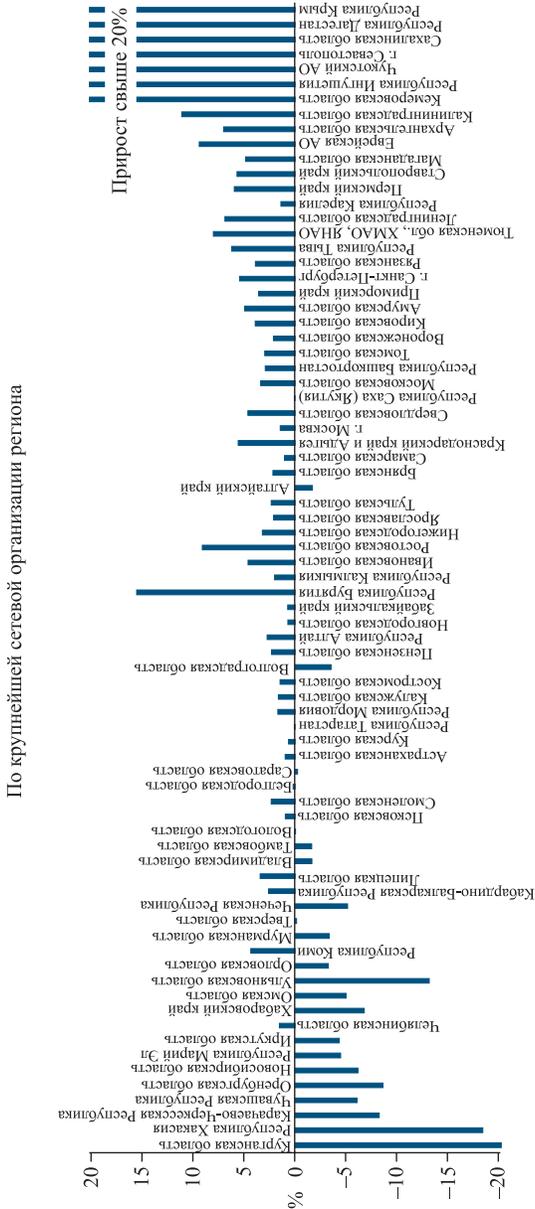
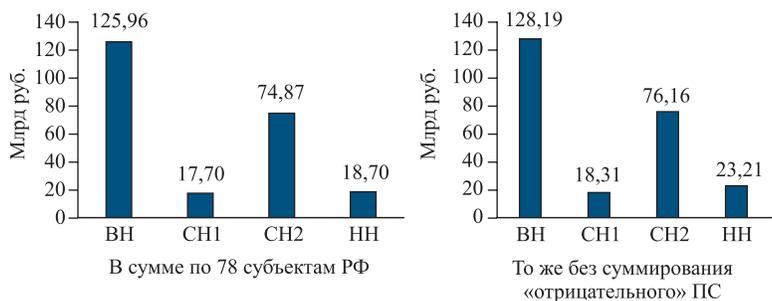


Рис. 21. Прирост необходимой валовой выручки на содержание сетей распределительных сетевых организаций в 2020 г. по сравнению с 2019 г.

**Примечание.** На графике не отражены регионы, для которых данные для анализа недоступны по причине отсутствия публикации в тарифных решениях достоверных сведений одновременно за 2019 и 2020 гг. (Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Красноярский край, Камчатский край, Республика Северная — Алания).

**Источник:** Расчеты ИЭИРИО на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

Основная нагрузка перекрестного субсидирования приходится на потребителей высокого и среднего второго уровней напряженности (рис. 22). В 12 субъектах РФ имеет место субсидирование внутри группы «прочие потребители» (отрицательное перекрестное субсидирование для «прочих потребителей» на низком, редко на высоком среднем уровне напряженности).



**Рис. 22.** Распределение перекрестного субсидирования по уровням напряженности в 2020 г.

**Примечания.**

1. В суммарных величинах не учтены регионы, для которых данные о величине перекрестного субсидирования не публикуются в тарифных решениях (Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ), а также регионы, в которых тарифы на услуги по передаче для «прочих потребителей» установлены на уровне, не превышающем сопоставимый по уровню напряженности тариф для группы «население» (Республика Крым, г. Севастополь, Сахалинская область).

2. Объем перекрестного субсидирования на ВН отражен с включением величины по ВН-1 (данный уровень напряженности выделен при установлении тарифов в Республике Бурятия и в Забайкальском крае).

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО выполнены на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

**2.1.6. Регулирование сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков на 2020 г.**

Одной из составляющих, формирующих цену на электрическую энергию для потребителя, является сбытовая надбавка гарантирующего поставщика. Гарантирующий поставщик (ГП) реализует электрическую энергию (мощность) на территории своей

зоны деятельности по публичным договорам энергоснабжения / купли-продажи электрической энергии (мощности). Статус гарантирующего поставщика присваивается сбытовой организации в порядке, определенном Правительством России. Сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков устанавливаются региональными органами тарифного регулирования.

С 1 июля 2018 г. сбытовые надбавки рассчитываются в соответствии с методическими указаниями по расчету сбытовых надбавок ГП (Приказ ФАС России от 21.11.2017 № 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов») с применением эталонов затрат. С внедрением новой методики был установлен переходный период: до 2020 г. НВВ гарантирующих поставщиков должна была рассчитываться в полном объеме на основании утвержденных эталонов затрат. В конце 2019 г. в законодательство внесены изменения, откладывающие завершение переходного периода до 2021 г.

Сбытовые надбавки устанавливаются дифференцированно для следующих групп потребителей:

- население и приравненные к нему категории потребителей;
- сетевые организации, покупающие электрическую энергию для компенсации потерь электрической энергии;
- прочие потребители.

Сбытовые надбавки ГП в отношении «прочих потребителей» также дифференцируются по подгруппам исходя из величины максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств:

- менее 670 кВт;
- от 670 кВт до 10 МВт;
- не менее 10 МВт.

Несмотря на то что переход на регулирование с применением эталонов затрат «уравнял» гарантирующих поставщиков в подходах к установлению необходимой валовой выручки, на выравнивании уровней сбытовых надбавок в разрезе регионов это не сказалось. Разброс значений сбытовых надбавок остается весьма существенным.

Величины сбытовых надбавок ГП для потребителей группы «население» в разных регионах Российской Федерации характе-

ризуются значительным разбросом — до 8,7 раза, составляя от 9,5 (Амурская область) до 82,5 коп./кВт·ч (Республика Коми) (2020 г., 2-е полугодие).

Уровень бытовых надбавок, установленных гарантирующим поставщикам в отношении сетевых организаций, осуществляющих покупку электроэнергии для компенсации потерь в сетях, варьируется в еще более широком диапазоне значений (разброс в 87,7 раза): от 1,1 (Республика Крым) до 96,5 коп./кВт·ч (Алтайский край). Это связано в том числе с существующей практикой компенсации энергокомпаниям тарифной разбалансировки, заложенной в принимаемые тарифные решения, посредством регулирования денежных потоков (в части платежа граждан) через бытовую надбавку для группы «сетевые организации».

Бытовые надбавки ГП для «прочих потребителей», максимальная мощность энергопринимающих устройств которых составляет менее 670 кВт, установлены в разных субъектах РФ в диапазоне от 13,1 (Ленинградская область) до 110,6 коп./кВт·ч (Еврейская автономная область).

Диапазон величин бытовых надбавок ГП для «прочих потребителей», максимальная мощность энергопринимающих устройств которых составляет от 670 кВт до 10 МВт, варьируется в регионах от 7,5 (Ленинградская область) до 84,3 коп./кВт·ч (Республика Тыва).

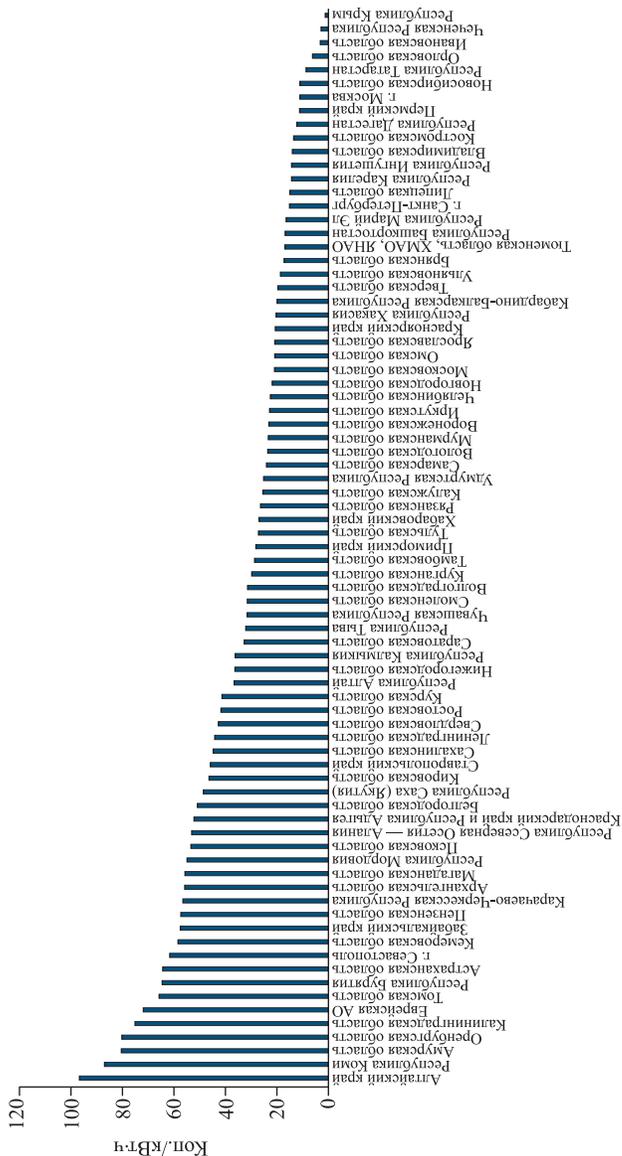
Для «прочих потребителей», имеющих энергопринимающие устройства максимальной мощностью свыше 10 МВт, бытовые надбавки ГП в разных субъектах РФ установлены в размере от 4,4 (Ленинградская область) до 55,5 коп./кВт·ч (Магаданская область).

В большинстве субъектов РФ соотношения бытовых надбавок соответствуют логике дифференциации, предусмотренной методическими указаниями: надбавки для групп «прочие, до 670 кВт» и «население» выше, чем надбавки, установленные для других категорий потребителей (в 39 и 24 регионах соответственно). Минимальный уровень бытовой надбавки (по отношению к остальным группам потребления в регионе) наблюдается по категории «прочие, свыше 10 МВт» (в 37 регионах).

Разброс бытовых надбавок, установленных для крупнейших гарантирующих поставщиков в субъектах РФ, представлен на рис. 23, А–Д.

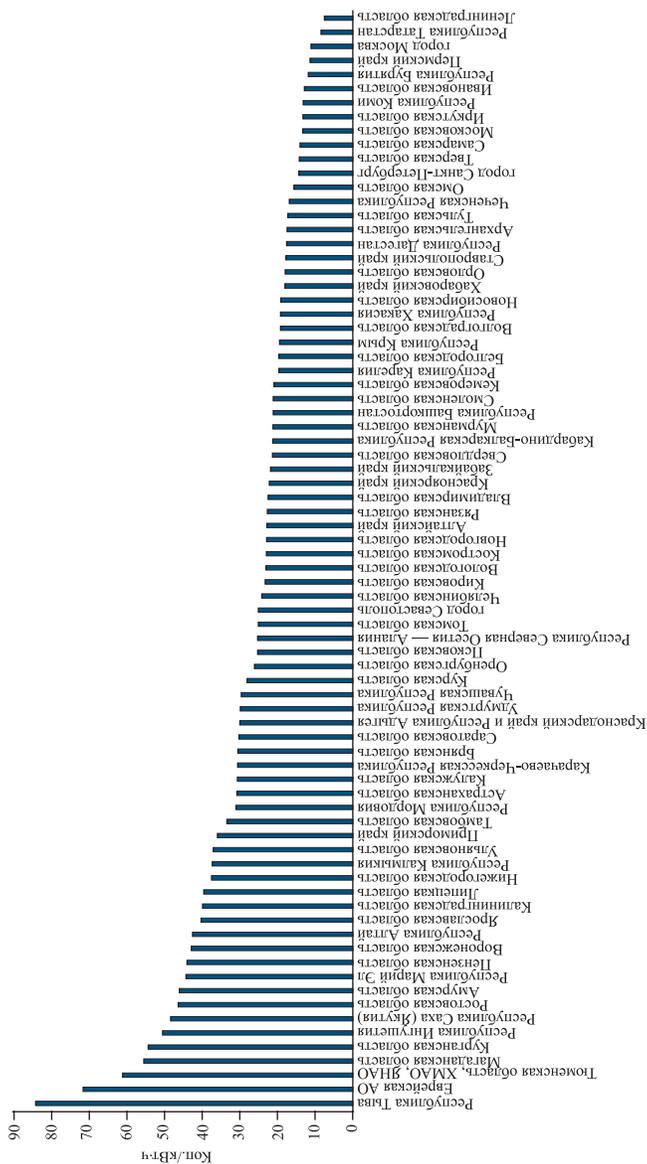


Б. Группа «сетевые организации»





Г. Группа «прочие потребители 670 кВт — 10 МВт»



Д. Группа «крупные потребители свыше 10 МВт»

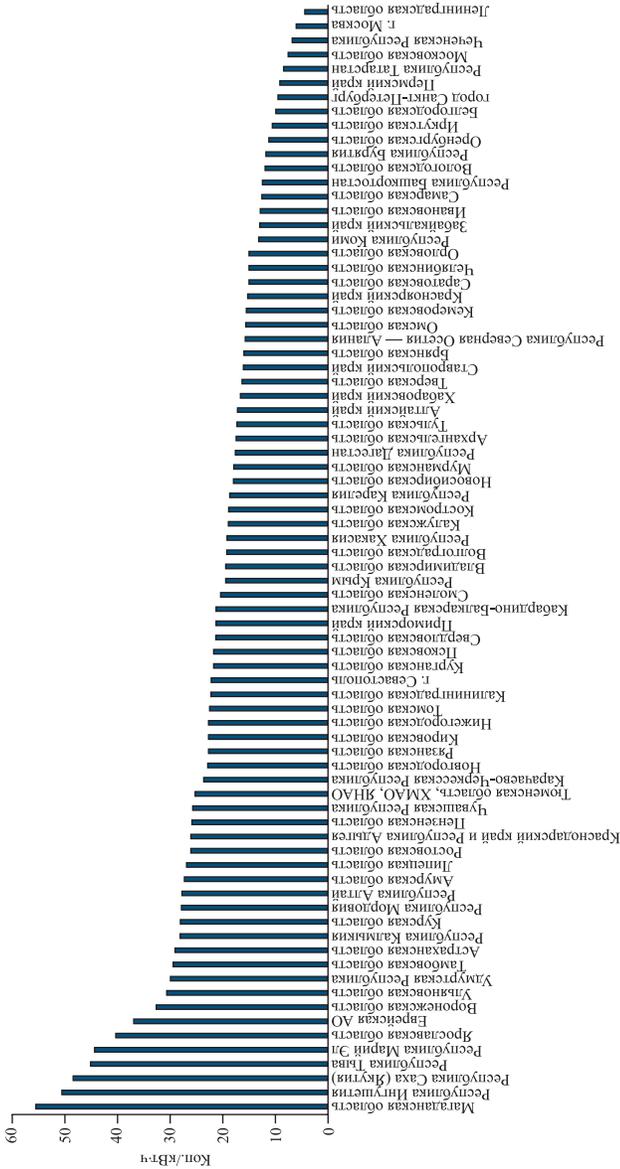


Рис. 23. Сбытовые надбавки, установленные для крупнейших гарантирующих поставщиков в субъектах РФ, на 2-е полугодие 2020 г.

**Примечание.** На графиках не отражены Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ (энергоснабжение осуществляется вертикально-интегрированными компаниями, сбытовая составляющая учтена в конечной регулируемой цене, тарифное решение по сбытовым надбавкам не принимается).

**Источник:** Расчеты ИЭиРИО на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

Динамика сбытовых надбавок ГП, установленных на 2019–2020 гг., разнонаправлена и демонстрирует как снижение надбавки по ряду регионов и групп потребителей, так и рост.

Для группы потребления «население» 19 регионов с отрицательной динамикой надбавки, 39 регионов с приростом более 5%.

Для группы «сетевые организации, покупающие электрическую энергию для компенсации потерь» надбавки в среднем по регионам выросли на 36% по сравнению со значениями 2019 г. По ряду субъектов РФ имеет место существенный прирост надбавок (546% в Республике Северная Осетия — Алания, 340% в Ставропольском крае, 329% в Алтайском крае, всего 42 региона с приростом более 5%, в том числе 16 регионов с приростом, превышающим 100%), однако более чем в трети от общего числа исследуемых регионов сбытовые надбавки в отношении данной категории потребителей были снижены (29 субъектов РФ с отрицательным приростом, в том числе: –79% в Республике Ингушетия, –69% в Республике Марий Эл, –68% в Республике Карелия).

Для категории потребителей «прочие» подгруппы «до 670 кВт» сбытовые надбавки ГП в 2020 г. выросли в 53 субъектах РФ (в том числе 49 с темпом прироста более 5%), в 24 регионах сбытовые надбавки снизились. По потребителям группы «прочие, от 670 кВт до 10 МВт» в 5 субъектах РФ темп прироста надбавки в 2020 г. по сравнению с 2019 г. превысил 100%, снижение уровня сбытовой надбавки для данной подгруппы имело место в 29 регионах. Похожая ситуация наблюдается и по группе «прочие, свыше 10 МВт».

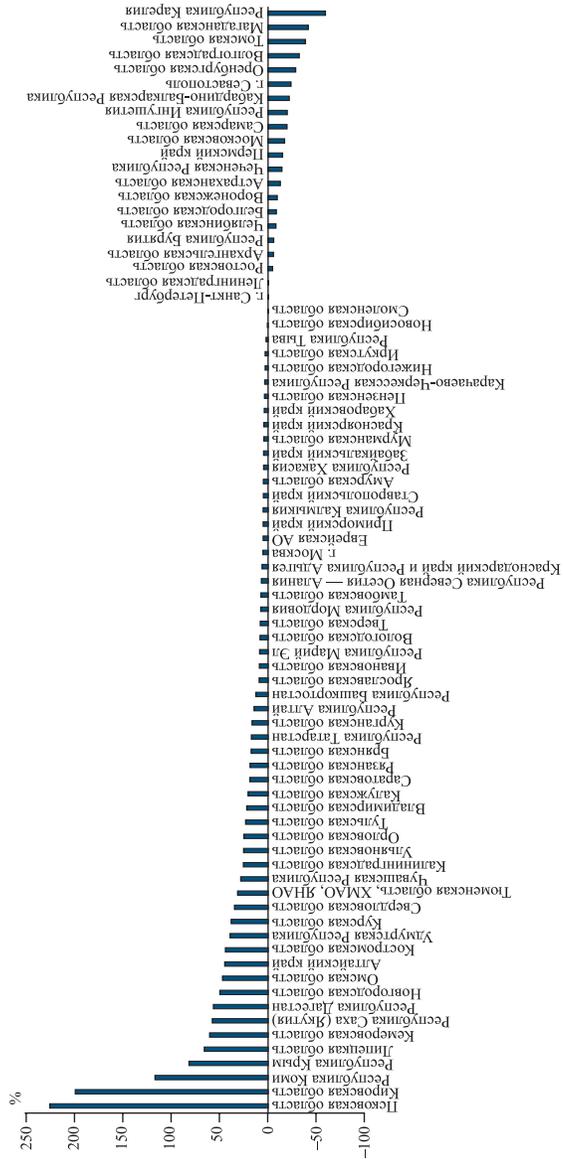
На *рис. 24, А–Д* показан прирост величин сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков по различным группам потребления в разрезе субъектов РФ в 2020 г. (динамика в сравнении с 2019 г.).

В числе приоритетов развития тарифного регулирования в России в настоящее время рассматривается переход к применению сравнительных методов регулирования (включая методы сравнения аналогов, эталонный принцип, а также метод сопоставимых рынков). Энергосбытовой сектор можно считать «первопроходцем» эталонного регулирования. Распространяя подходы на другие регулируемые отрасли, важно учесть накопленный опыт, предусмотреть необходимые сглаживающие механизмы.

В связи с этим представляется интересным сравнение НВВ гарантирующих поставщиков до (2017 г.) и после (2020 г.) внедрения

## 2. Реализация тарифной политики в отраслях коммунальной сферы

### А. Группа «население»





## 2. Реализация тарифной политики в отраслях коммунальной сферы

В. Группа «прочие потребители до 670 кВт»







методики расчета сбытовых надбавок на основе эталонов затрат, за вычетом инфляционного фактора<sup>39</sup>.

Для проведения такого исследования ИЭиРИО была запрошена в региональных органах тарифного регулирования информация о суммарной НВВ всех гарантирующих поставщиков в субъекте РФ, утвержденная на 2017 и 2020 гг. По состоянию на дату подготовки настоящего доклада такая информация получена по 21 субъекту РФ<sup>40</sup>.

Проведенный анализ показал рост НВВ гарантирующих поставщиков в результате использования нового метода регулирования сбытовых надбавок во всех исследуемых регионах (рис. 25, А, Б). Суммарный прирост выручки гарантирующих поставщиков, осуществляющих деятельность в субъектах РФ, по которым проводился анализ (21 регион), составил 20,7 млрд руб., или 44% (при этом выручка 2020 г. рассчитана за минусом индекса потребительских цен в 2017–2020 гг., т.е. прирост НВВ отражает собственно эффект от внедрения новой методики). Наибольший прирост выручки отмечается в Республике Дагестан (289%), в Рязанской области (178%), в Алтайском крае (131%) и в Кемеровской области (122%).

### 2.1.7. Итоги тарифной кампании на 2020 г.

Тарифная кампания на 2020 г. в электроэнергетике прошла в контексте «Прогноза социально-экономического развития России на 2020 г.», датированного сентябрем 2019 г. Соответственно, прогнозный показатель по ИПЦ на тот момент составлял 3%, по росту

---

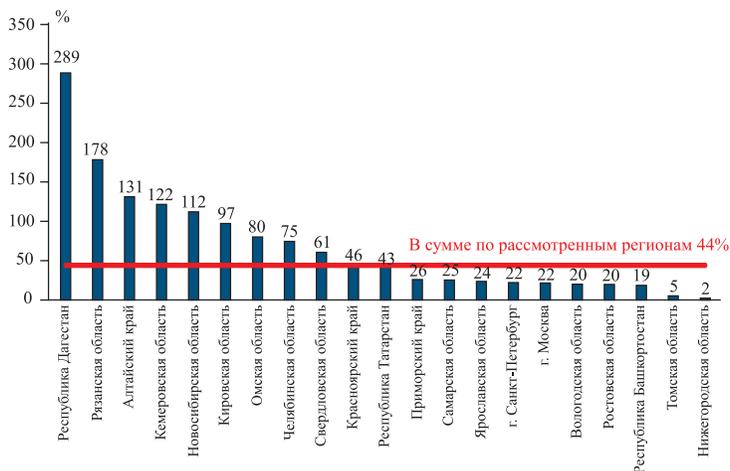
<sup>39</sup> Первоначально предполагалось, что в полном объеме эталоны должны быть применены для расчета сбытовых надбавок не позднее 2020 г. (этапность перехода определяется для каждого гарантирующего поставщика индивидуально), однако в конце 2019 г. допустимая продолжительность переходного периода была увеличена еще на год. Во многих регионах при установлении сбытовых надбавок на 2020 г. «отлагательные меры» переходного периода уже не использовались, и необходимая валовая выручка была полностью рассчитана по методу сравнения аналогов. Так, из 21 субъекта РФ, представивших информацию для соответствующего анализа, «отлагательные меры» переходного периода при установлении сбытовых надбавок ГП на 2020 г. использовались только в одном (Свердловская область).

<sup>40</sup> В связи с незапланированными нерабочими днями в апреле 2020 г. сбор информации в региональных органах тарифного регулирования был приостановлен. В течение 2020 г. информация будет дополнена, доклад обновлен.

## 2. Реализация тарифной политики в отраслях коммунальной сферы



### Б. Темп прироста НВВ за вычетом ИПЦ 2020 г./2017 г.



**Рис. 25.** Прирост НВВ гарантирующих поставщиков в результате перехода на регулирование с применением эталонов затрат

**Примечание.** В связи с незапланированными нерабочими днями в апреле 2020 г. сбор информации в региональных органах тарифного регулирования был приостановлен. В течение 2020 г. информация будет дополнена, доклад обновлен.

**Источник:** Расчеты ИЭиРИО на основании данных, представленных региональными органами регулирования.

цен на газ — 3%, по росту тарифов сетевых организаций — 3%, по росту тарифов для населения — 5%.

Тарифные решения, принятые **на федеральном уровне**, в целом соответствуют заданным параметрам.

- Лишь в небольшом количестве регионов рост предельного максимального тарифа во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. превышает обозначенные в «Прогнозе социально-экономического развития России» 5%. В большей части субъектов РФ приняты более низкие темпы роста тарифов.
- В большинстве регионов рост предельного максимального тарифа на услуги по передаче во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. не превышает обозначенных в «Прогнозе» параметров (одновременно и для прочих потребителей не превышает 3%, и для населения не превышает 5%).
- Ставки на содержание сетей тарифов на услуги по передаче электроэнергии по Единой национальной электрической сети во 2-м полугодии 2020 г. выросли по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. на 5,5%.
- Цены в отношении небольшого количества поставщиков по регулируемым договорам установлены с существенным ростом или снижением, однако для большей части поставщиков принят умеренный рост цен (близкий к инфляции). Более высоким (по сравнению с остальными поставщиками) ростом цен отличаются атомные и гидроэлектростанции, а также тепловые станции, работающие в неценовых зонах оптового рынка (это характерно как для цен на энергию, так и для цен на мощность).
- Установленные таким образом цены поставщиков по регулируемым договорам позволили установить индикативные цены с умеренным приростом (близким к инфляции в среднем), основная часть которого распределилась на потребителей второй ценовой зоны оптового рынка.
- Цены, определяющие «регулируемую составляющую» цен оптового рынка для «прочих потребителей» (цены «вынужденной» генерации и новых ГЭС и АЭС), установлены с незначительным ростом или снижением.

По результатам исследования **региональных тенденций тарифного регулирования** необходимо отметить следующее.

- Рост цен для населения во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 г. не превышает обозначенные в «Прогнозе» 5% в абсолютном большинстве субъектов РФ.
- Снижение тарифов на услуги по передаче во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г. (хотя бы по одному из уровней напряжения) отмечается в 22 субъектах РФ, из них в 16 регионах снижение коснулось потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 3 субъектах РФ снижение тарифов коснулось потребителей всех уровней напряжения. Рост тарифов (хотя бы по одному из уровней напряжения) свыше обозначенных в «Прогнозе» 3% имеет место в 39 субъектах РФ, из них в 18 регионах опережающий рост коснулся потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 15 субъектах РФ опережающий рост затронул потребителей всех уровней напряжения.
- Необходимая валовая выручка (НВВ) на содержание сетей распределительных сетевых компаний выросла в 2020 г. по сравнению с 2019 г. ориентировочно<sup>41</sup> на 3,3%, в том числе по крупнейшим организациям на 3,5%. В большинстве регионов изменение НВВ сетевых компаний составило в пределах +5%, обозначенных в «Прогнозе». Снижение или отсутствие роста НВВ наблюдается в 25 субъектах РФ. Имеют место редкие случаи прироста НВВ свыше 20% (в том числе вызванные снижением субсидирования сетевых компаний).
- Тарифная политика в ряде субъектов РФ имеет ярко выраженную социальную направленность: предельный максимальный уровень тарифа не достигается при росте цен для

---

<sup>41</sup> По 5 субъектам РФ данные для анализа недоступны по причине отсутствия публикации в тарифных решениях достоверных данных о плановой выручке сетевых компаний одновременно за 2019 и 2020 гг. (Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Красноярский край, Камчатский край, Республика Северная Осетия — Алания).

населения менее 5% и увеличении перекрестного субсидирования населения.

- Объем перекрестного субсидирования, учтенного в тарифах на услуги по передаче электроэнергии, вырос по сравнению с 2019 г. незначительно (в пределах 1%). Сумма перекрестного субсидирования на 2020 г. (без 4 субъектов РФ, данные по которым не отражаются в тарифных решениях<sup>42</sup>) составляет 237 млрд руб. Основная нагрузка перекрестного субсидирования приходится на потребителей высокого и среднего второго уровней напряжения. В 12 субъектах РФ имеет место субсидирование внутри группы «прочие потребители» (отрицательное перекрестное субсидирование для «прочих потребителей» на низком, редко на высоком и среднем уровнях напряжения).
- Сбытовой сектор характеризуется разнонаправленностью динамики (имеют место существенные приросты и существенные снижения сбытовых надбавок).
- Для всех видов устанавливаемых тарифов характерен довольно сильный разброс по субъектам РФ, зачастую обусловленный технологическими особенностями организаций отрасли.

### **2.1.8. Изменения законодательства в 2019 г. и обсуждаемые законодательные инициативы**

Ключевыми изменениями законодательства, связанными с тарифным регулированием в электроэнергетике, в 2019 г. стали:

- законодательный запрет на превышение предельных уровней тарифов без согласования с ФАС России, связанного с реализацией инвестиционных программ<sup>43</sup>;
- введение возможности регулирования на основании соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности (так называемых «регуляторных контрактов»)<sup>44</sup>;

---

<sup>42</sup> Ненецкий автономный округ, Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ.

<sup>43</sup> Исключение абз. 1 ч. 7 ст. 23.1 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — ФЗ «Об электроэнергетике»).

<sup>44</sup> Введение новых норм в ФЗ «Об электроэнергетике».

- установление обязанностей гарантирующих поставщиков электроэнергии и электросетевых организаций по организации коммерческого учета электроэнергии, возможность учета расходов по соответствующему направлению в регулируемых тарифах, гарантии сохранения достигнутой экономии потерь в течение 10 лет<sup>45</sup>;
- модернизация тарифного регулирования в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах и на территориях, технологически не связанных с Единой энергетической системой России и технологически изолированными территориальными электроэнергетическими системами<sup>46</sup>;
- упорядочивание методологии учета перекрестного субсидирования (обязанность расчета «котловых» тарифов с учетом ставки перекрестного субсидирования в соответствии с методическими указаниями ФАС России, процедура установления переходного периода и соответствующие ограничения)<sup>47</sup>;
- изменение по порядку определения отдельных составляющих НВВ сетевых организаций (понятие экономии операционных расходов, порядок учета расходов на списание дебиторской задолженности и выплату кредитов, особен-

---

<sup>45</sup> Введение новых норм в ФЗ «Об электроэнергетике», соответствующие изменения в Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

<sup>46</sup> Изменения в Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», Приказ Федеральной антимонопольной службы от 29.05.2019 № 686/19 «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), поставляемую в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах и на территориях, технологически не связанных с Единой энергетической системой России и технологически изолированными территориальными электроэнергетическими системами, за исключением электрической энергии (мощности), производимой на квалифицированных генерирующих объектах».

<sup>47</sup> Изменения в Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

ности компенсации сглаживания при применении метода доходности инвестированного капитала)<sup>48</sup>.

По состоянию на начало 2020 г. не все внесенные изменения нашли отражение в действующих редакциях методических документов, однако ФАС России размещены проекты приказов об утверждении (внесении) изменений в соответствующие методические документы (методики по расчету НВВ сетевых организаций методами долгосрочной индексации НВВ и доходности инвестированного капитала, проект методики по расчету тарифов на услуги по передаче для «прочих потребителей»).

Системно произошедшие изменения имеют некоторые противоречия. С одной стороны, **развитие института регуляторных контрактов** призвано усилить роль региональной тарифной политики. Однако данная тенденция не вполне соответствует введённому дополнительному ограничению на превышение предельных уровней тарифов, устанавливаемых на федеральном уровне. Ситуация усугубляется тем, что расчет предельных уровней тарифов осуществляется ФАС России в отсутствие утвержденных методик их формирования и зачастую не учитывает всех требований нормативно-правовых актов и методических документов, определяющих обязанности региональных органов тарифного регулирования по учету расходов энергокомпаний.

По существу введенных новаций **об организации интеллектуального учета силами регулируемых организаций** необходимо отметить возможные негативные последствия для дальнейшего развития конкуренции на розничных рынках электроэнергии. Обязанность по модернизации систем учета потребления населения гарантирующими поставщиками определяет переход права собственности на приборы учета к регулируемым организациям, а это затруднит свободный выбор сбытовой компании (в перспективе, если смена сбытовой организации станет доступной для граждан по экономическим соображениям). С другой стороны, такая норма представляет собой очередной механизм поддержки граждан в части расходов на энергоснабжение (ответственность за оснащение домохозяйств

---

<sup>48</sup> Изменения в Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

приборами учета и их обслуживание ложится на энергокомпании, что освобождает граждан от несения данных расходов).

Одним из самых важных решений в сфере тарифного регулирования стал принцип **равномерного распределения перекрестного субсидирования**. К основным нововведениям утвержденного подхода можно отнести следующее:

- вводится понятие «ставка перекрестного субсидирования», которая учитывается в одноставочных и двухставочных тарифах на услуги по передаче электрической энергии;
- распределение перекрестного субсидирования должно осуществляться только в соответствии с методическими указаниями, утверждаемыми ФАС России;
- предусматривается переходный период до 2025 г.;
- предусматривается бюджетная компенсация в случае нарушений со стороны региональных органов регулирования.

Упорядочивание учета перекрестного субсидирования является важным шагом на пути минимизации негативного влияния данного явления на экономику энергосистемы. Однако, учитывая сложившиеся региональные особенности тарифообразования (подробнее см. п. 2.1.5 настоящего доклада), можно ожидать, что исполнение данной нормы потребует существенной «перебалансировки» тарифов на услуги по передаче в большинстве субъектов РФ. В условиях жестких макроэкономических ограничений эффективность применения механизма распределения перекрестного субсидирования будет существенным образом зависеть от качества и своевременности разработки нормативных актов и методик, определяющих новый порядок расчета тарифов.

На повестке профессиональной дискуссии (кроме законопроектов, имеющих многоотраслевую направленность и рассмотренных в разделе 1 настоящего доклада) также остаются инициативы Министерства энергетики РФ:

- проект постановления правительства, связанный с введением платы за резервирование электросетевой мощности;
- дифференциация тарифа на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети в зависимости от категории потребителей услуг.

Проект постановления правительства, связанный с **введением платы за резервирование электросетевой мощности**, направлен на решение актуальной для отрасли проблемы: рациональное использование инфраструктуры и планирование реальных потребностей в технологическом присоединении.

Благодаря совершенствованию законодательства в сфере технологического присоединения, проведенному в последние годы, удалось достичь ряда позитивных эффектов. Так, по показателю «подключение к системе электроснабжения» Россия входит в десятку стран-лидеров в рейтинге Всемирного банка Doing Business. Благодаря существующей системе льгот, для большинства пользователей энергосистемы тарифы на техприсоединение перестали быть обременительными. Жесткая законодательная регламентация процедур определяет сравнительно низкие сроки осуществления присоединения.

Однако удобное, быстрое и недорогое технологическое присоединение, безусловно способствующее развитию малого и среднего бизнеса, создает риски снижения эффективности энергосистемы. Потребители, не обремененные ответственностью за заявленные объемы присоединяемой мощности, зачастую запрашивают избыточные объемы присоединения, вынуждая электросетевые компании включать в инвестиционные программы и реализовывать заведомо неэффективные проекты.

Предложенная инициатива по оплате резерва призвана решить данную проблему. Однако она же содержит ряд существенных рисков:

- ряд потребителей окажутся в «тисках» между отраслевыми техническими требованиями и регламентами и правилами учета резерва в целях его оплаты;
- снижение максимальной мощности в ряде случаев потребует технических мероприятий на стороне потребителей, зачастую дорогостоящих (замена коммутационного и трансформаторного оборудования, настройка релейной защиты, замена приборов учета).

Масштаб ценовых последствий в других регулируемых отраслях и невозможность отказа от резерва (экономическая нецелесообразность по сравнению с его оплатой) могут поставить крест на хорошей инициативе до появления позитивных результатов ее внедрения.

Основной задачей проектов нормативных актов о дифференциации тарифа на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети в зависимости от категории потребителей услуг являлась попытка перераспределить объем перекрестного субсидирования, оплачиваемого потребителями распределительных сетевых компаний, на прямых потребителей ПАО «ФСК ЕЭС».

Поддерживая в целом поставленную задачу, необходимо отметить, что в силу действующей методологии расчета экономически обоснованных тарифов на услуги по передаче электроэнергии предложенный механизм не самый удачный вариант ее решения. Это обусловлено следующим.

1. В силу особенностей методологии расчета тарифов увеличение платежа прямых потребителей ПАО «ФСК ЕЭС» происходит на большую величину, чем снижение нагрузки перекрестного субсидирования, которую несут остальные потребители.

2. Редакция документа не предусматривает четко сформулированного механизма трансляции эффекта от дифференциации тарифа ПАО «ФСК ЕЭС» на тарифы розничных потребителей, что создает неопределенность относительно результата его внедрения (может произойти замещение снижения платы ЕНЭС в расчетной выручке РСК иными расходами).

3. Внедрение предлагаемого механизма дифференциации тарифов ПАО «ФСК ЕЭС» может привести к ситуации, когда увеличение платежа прямых потребителей за услуги ЕНЭС в конкретном регионе превысит объем перекрестного субсидирования, сформированный в данном субъекте РФ (проигравшими могут оказаться потребители в тех субъектах РФ, которые проводили целенаправленную политику минимизации перекрестного субсидирования, увеличивая тарифы для населения).

### **2.1.9. О некоторых проблемах развития конкуренции на рынках электроэнергии (мощности)**

Вопросы развития конкуренции тесно связаны с тарифной политикой, несмотря на то что нормы законодательства, которые подлежат анализу и корректировке в целях развития конкуренции, выходят далеко за рамки «тарифных компетенций». Авторы не ста-

вят целью настоящего доклада системный анализ конкурентной среды на рынках, а также формирование комплексных рекомендаций по данному вопросу.

Тем не менее целесообразно отметить ряд норм именно в сфере ценообразования, которые, по нашему мнению, не способствуют дальнейшему развитию конкуренции в электроэнергетике<sup>49</sup>.

В отношении оптового рынка электроэнергии (мощности) к правилам ценообразования, искажающим рыночные сигналы и препятствующим дальнейшему развитию конкуренции, относятся:

- возможность поставки по регулируемым ценам электроэнергии (мощности) для потребителей, не относимых к населению, функционирующих в конкурентной зоне оптового рынка;
- непрогнозируемое появление новых и продление существующих ценовых инструментов решения проблем отдельных территорий и развития нетрадиционной генерации за счет совокупности потребителей оптового рынка;
- продление ценовых инструментов стимулирования инвестиционной активности (ДПМ, торговля мощностью новых ГЭС и АЭС и др.).

Основной причиной исчерпания потенциала развития конкуренции на розничных рынках является исключительное право гарантирующих поставщиков приобретать электроэнергию с оптового рынка, усредняя закупочную цену по всем обслуживаемым группам точек поставки (ГТП) в рамках узловой модели ценообразования. Данное правило работы не является единственным фактором, определяющим исключительность положения ГП на розничных рынках электроэнергии. Для снятия указанных барьеров дальнейшего развития конкуренции на розничных рынках необходимо рассмотреть возможность следующих новаций:

- создать равные условия сбытовых компаний в части возможности/невозможности покупки электроэнергии по «единой ГТП региона»;

---

<sup>49</sup> Предложенные в рамках настоящего доклада тезисы обоснованы ИЭиРИО в рамках экспертно-аналитического исследования по совершенствованию конкурентных отношений на оптовом и розничном рынках электроэнергии (мощности), выполненного Институтом в 2019 г.

- регулирование сбытовых надбавок осуществлять по принципу предельного ценообразования (в рамках установленных значений сбытовых надбавок в субъекте РФ предоставить ГП право формировать конкурентное предложение; как показывает анализ разброса сбытовых надбавок в п. 2.1.6 настоящего доклада, потенциал работы в данном направлении существует);
- создать возможность конкурентной борьбы в сегменте «население», в том числе регулирование тарифов для населения осуществлять по принципу предельного ценообразования (в рамках установленных значений тарифов в субъекте РФ предоставить поставщикам право формировать конкурентное предложение за счет величины сбытовой надбавки).

### 2.2. Газоснабжение

Ценовое регулирование в газовом комплексе частичное (осуществляется в отношении поставок газа организациями группы «Газпром» и владельцами региональных систем газоснабжения, в отношении поставок населению, а также в отношении субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа — по магистральным и газораспределительным сетям). Основная часть тарифных решений принимается на федеральном уровне.

ФАС России принимает тарифные решения в отношении оптовых цен на газ, тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным и газораспределительным сетям, размера платы за снабженческо-сбытовые услуги. К компетенции региональных органов тарифного регулирования отнесены: формирование розничных цен на газ для населения, участие в регулировании тарифов газораспределительных организаций на уровне подготовки предложений, установление специальных надбавок к тарифам газораспределительных организаций для финансирования региональных программ газификации, установление платы (ставок) за присоединение потребителей к газораспределительным сетям. Законодательство также предусматривает возможность передачи полномочий по регулированию тарифов газораспределительных организаций и платы за снабженческо-сбытовые услуги полностью на уровень субъекта РФ.

Базовые принципы регулирования определены Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31.03.1999 № 69-ФЗ, Постановлением Правительства России от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации», рядом иных постановлений по отдельным вопросам ценообразования. Методический инструментарий в отрасли довольно обширный.

Оптовые цены на газ на федеральном уровне и розничные цены на газ для населения на региональном уровне пересматриваются с 1 июля (тарифные решения принимаются ближе к дате пересмотра, а не до конца предыдущего года, как это практикуется в других отраслях). С июля 2019 г. оптовые цены на газ выросли на 1,4% в соответствии с «Прогнозом СЭР».

Уровень тарифа на услуги по транспортировке газа по единой системе газоснабжения, оказываемые ПАО «Газпром», не пересматривается с 2015 г.<sup>50</sup>.

В 2018 г. ФАС России была проведена системная работа по установлению (пересмотру) долгосрочных тарифов газораспределительных организаций. Согласно отчету о деятельности ФАС России<sup>51</sup>, была пересмотрена база тарифа — в 80% случаев тарифы были снижены, в 20% случаев индексировались по принципу «инфляция минус». Прирост тарифов, принятых в 2018 г. на 5-летний период, в периоде 2020–2023 гг. не превысил параметров «Прогноза социально-экономического развития».

В конце 2019 г. — начале 2020 г. ФАС России ведется работа по установлению оптовых цен на газ, установлению (пересмотру) тарифов на транспортировку газа по газораспределительным сетям и платы за снабженческо-сбытовые услуги обратившихся газовых компаний, региональными органами регулирования — по установлению розничных цен на газ для населения, специальных над-

---

<sup>50</sup> Утверждены Приказом Федеральной службы по тарифам от 08.06.2015 № 216-э/1 «Об утверждении тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам ОАО «Газпром», входящим в Единую систему газоснабжения, для независимых организаций».

<sup>51</sup> <<https://fas.gov.ru/documents/685656>>.

бавок для финансирования программ газификации. Итоги этой работы с точки зрения вступления в силу с 1 июля 2020 г. будут подведены в III квартале и представлены при публикации обновленной версии доклада.

### 2.3. Теплоснабжение

Ценовое регулирование в сфере теплоснабжения осуществляется преимущественно на региональном уровне. На федеральном уровне утверждаются предельные показатели тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки (источниками с установленной мощностью 25 МВт и более). Ограничения по темпам изменения конечных цен в регионах определяются предельными индексами изменения платы граждан за коммунальные услуги, устанавливаемыми Правительством России. Остальные тарифные решения принимаются на региональном уровне.

В сфере теплоснабжения в последние годы проводится политика, направленная на частичную либерализацию рынков. Так, с 2019 г. отменено прямое регулирование цен на теплоэнергию в горячей воде с коллекторов источников, а также цен на пар (за исключением поставки в целях теплоснабжения населения). Принят ряд нормативных актов, направленных на внедрение в отдельных системах теплоснабжения (так называемые «ценовые зоны теплоснабжения») принципиально иной рыночной модели (так называемая «модель альтернативной котельной»), при которой цены в договорах между единой теплоснабжающей организацией и потребителями определяются договором в пределах установленной максимальной цены, а цены внутри цепочки поставщиков регулированию не подлежат<sup>52</sup>. Кроме того, нормативными документами предусмотрена возможность отмены государственного регулирования тарифов по инициативе теплоснабжающих организаций или администраций муниципальных образований.

---

<sup>52</sup> Законодательством установлены исключения. Продолжают регулироваться тарифы для организаций, работающих в рамках заключенных ранее концессионных соглашений и договоров долгосрочной аренды муниципального имущества, горячая вода в открытых системах теплоснабжения.

Тем не менее на сегодняшний день нельзя констатировать высокие темпы либерализации данных рынков. По состоянию на начало 2020 г. опубликовано лишь 5 нормативных актов Правительства России об отнесении муниципальных образований к ценовым зонам теплоснабжения<sup>53</sup>. В либерализованном сегменте (горячая вода на коллекторах, пар) нередки случаи споров между поставщиками и потребителями о величине обоснованных цен, рассматриваемых в том числе в рамках процедур антимонопольного контроля.

Система нормативных актов, определяющих порядок регулируемого ценообразования, сравнительно проста: базовые принципы регулирования определены Федеральным законом «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ, детализация порядка и правил регулирования осуществляется в рамках Постановления Правительства России от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения», порядок расчета всех видов регулируемых тарифов определен единым методическим документом (Приказ Федеральной службы по тарифам от 13.06.2013 № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения»). Кроме того, Постановлением Правительства России от 15.12.2017 № 1562 определен порядок расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) в ценовых зонах теплоснабжения. На основании этого документа региональные органы тарифного регулирования рассчитывают соответствующие цены для каждой системы теплоснабжения (независимо от отнесения к ценовым зонам) в целях информирования участников рынка.

### 2.3.1. Динамика основных показателей отрасли

Для сферы теплоснабжения характерны существенные отклонения значений показателей, фиксируемых Росстатом, от данных ведомственной отчетности (по причине различной методологии агрегирования). Это существенно осложняет анализ состояния отрасли. Однако, поскольку результаты наблюдений на регулярной основе публикуются только Росстатом, отслеживание общих тенденций возможно лишь по указанным данным.

---

<sup>53</sup> Города Оренбург, Ульяновск, Барнаул, Рубцовск (Алтайский край), р.п. Линево (Новосибирская область).

Таблица 7      Динамика отдельных показателей сферы теплоснабжения

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Полезный от- пуск теплоэнер- гии, млн Гкал	899,84	893,21	897,36	867,92	854,58	826,53	820,06	779,10	806,79	790,02	804,18
Коэффициент использования установлен- ной мощности (КИУМ), %	17,4	17,3	17,6	17,1	16,8	16,6	15,9	14,6	15,5	15,2	15,8
Удельный рас- ход условного топлива на вы- работку тепло- энергии (УРУТ), кг/Гкал	173,56	173,71	175,94	177,00	183,17	178,79	190,13	187,40	183,00	182,36	179,54
Доля потерь в сетях от вы- работки тепло- энергии, %	13,0	13,8	14,5	14,6	14,8	15,1	15,7	14,7	15,5	14,6	16,5
Доля сетей, нуждающихся в замене, %	26,2	26,8	28,0	28,6	29,0	28,6	28,6	29,1	28,8	29,3	28,9

Окончание табл. 7

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Рентабельность продаж по чистой прибыли, %	н/д	н/д	н/д	-3,0	-4,1	-5,3	-6,7	-6,3	-1,8	-2,1	-1,5
Доля убыточных предприятий, %	55,0	50,0	51,0	53,0	50,0	47,0	45,0	43,0	41,0	41,0	43,0
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду деятельности «Производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)»	н/д	н/д	н/д	1,02	0,87	0,98	0,69	0,87	0,97	1,06	1,06

Источник: Росстат; расчеты ИЭнРИО на основе данных Росстата.

Ключевые показатели функционирования отрасли на 10-летний период по данным Росстата представлены в *табл. 7*. При этом в силу указанных причин основные технические показатели целесообразно оценивать с точки зрения не достигнутого уровня, а наблюдаемой динамики.

Тренды на 10-летнем горизонте тревожные: на фоне снижения полезного отпуска наблюдается тенденция к снижению коэффициента использования мощности, к росту удельного расхода топлива, росту потерь и доли сетей, нуждающихся в замене. При этом в течение последних 3–5 лет динамика более позитивная, чем на 10-летнем горизонте. Отрасль остается убыточной (хотя и с позитивной динамикой в течение последних 3 лет), несмотря на снижение доли убыточных предприятий на долгосрочном и краткосрочном горизонте. Индекс физического объема инвестиций показывает тенденцию к росту, в последние 2 года опережая соответствующий показатель по энергетике в целом.

Поскольку целевые значения сферы теплоснабжения при принятии тарифных решений не формируются, оценить отмеченные тенденции с точки зрения степени реализации потенциала повышения эффективности отрасли и эффективности тарифной политики не представляется возможным.

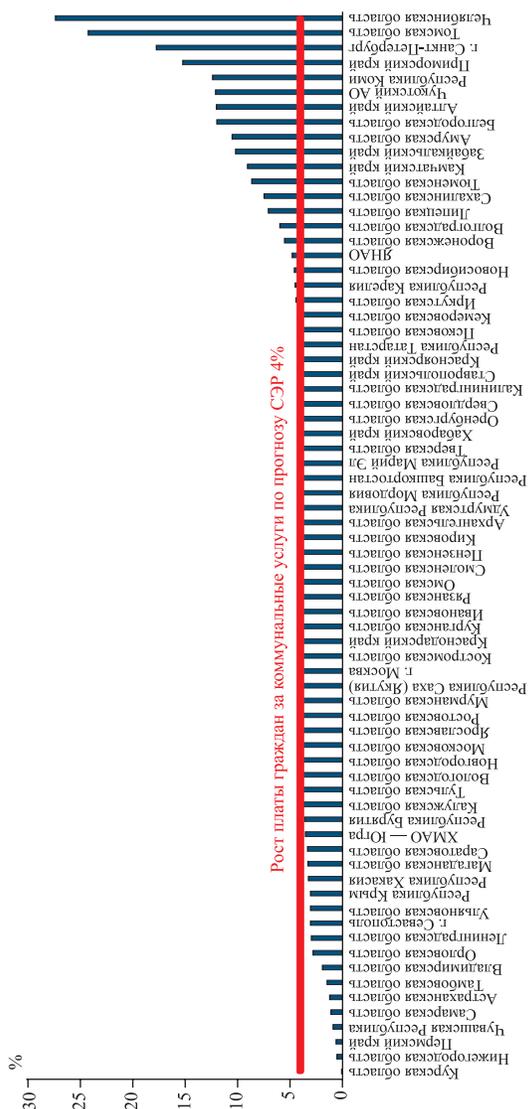
### 2.3.2. Регулирование тарифов в сфере теплоснабжения на 2020 г.

Предельные тарифы на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки (источниками с установленной мощностью 25 МВт и более), утверждены ФАС России<sup>54</sup> с умеренным ростом: предельный минимальный тариф не изменился по сравнению с 2019 г., предельный максимальный тариф по большей части регионов вырос (во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.) в пределах темпов роста платы граждан за коммунальные услуги, определенных «Прогнозом социально-экономического развития России» в размере 4%. Существенное опережение данного показателя имеет место в 16 субъектах РФ (см. *рис. 26*).

В целях анализа региональных тенденций тарифной политики в сфере теплоснабжения авторами исследуются уровень и динамика

---

<sup>54</sup> Утверждены приказами ФАС России на 2019 г.: от 13.11.2018 № 1547/18, на 2020 г.: от 11.10.2019 № 1334/19.



**Рис. 26.** Темп роста предельных максимальных тарифов на тепловую энергию, произведенную в режиме комбинированной выработки (источниками 25 МВт и более) во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.

Источник: Расчеты ИЭиРИО на основании приказов ФАС России от 13.11.2018 № 1547/18, от 11 октября 2019 № 1334/19.

ка тарифов на тепловую энергию в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек<sup>55</sup>.

Для большинства крупных городов России характерно наличие нескольких систем централизованного теплоснабжения, зачастую обслуживаемых различными едиными теплоснабжающими организациями (ЕТО). В некоторых системах региональными органами тарифного регулирования применяется предусмотренная методическими указаниями<sup>56</sup> дифференциация тарифов по теплоисточникам, а также в зависимости от схемы подключения потребителя (на коллекторах, до тепловых пунктов, из магистральной, распределительной сети и др.). В связи с этим при наличии дифференциации тарифов для анализа выбирался тариф, по которому осуществляются расчеты подавляющего большинства потребителей города (крупнейшая в городе ЕТО, теплоисточники с максимальным объемом полезного отпуска, потребление из распределительных тепловых сетей / после тепловых пунктов). Аналогичный принцип принят при анализе льготных тарифов (рассматриваются лишь в том случае, если применяются в отношении подавляющего большинства населения города).

Данные о тарифах на тепловую энергию и их динамике представлены на *рис. 27, 28*. В целях анализа уровня тарифов на тепловую энергию на *рис. 27* также представлена информация об уровне цен «альтернативной котельной», рассчитанной в интерактивном инструменте Министерства энергетики России<sup>57</sup>.

Разброс тарифов в городах составляет до 2 раз (разброс цен «альтернативной котельной» в соответствующих городах — приблизительно 70%). В 16 из 36 рассмотренных городов тариф установлен на уровне, превышающем цену «альтернативной котельной». Рост тарифа свыше 4% имеет место в 15 городах из 37<sup>58</sup> рассмотренных.

---

<sup>55</sup> В течение 2020 г. информация будет дополнена данными по всем административным центрам субъектов РФ, а доклад — обновлен.

<sup>56</sup> Приказ Федеральной службы по тарифам от 13.06.2013 № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения».

<sup>57</sup> <<http://instrument-ak.minenergo.gov.ru/>>.

<sup>58</sup> В выборку по динамике цен также включен Нижний Новгород, в котором устанавливаются двухставочные тарифы (сравнение по уровню цены для данного города из-за этого недоступно).

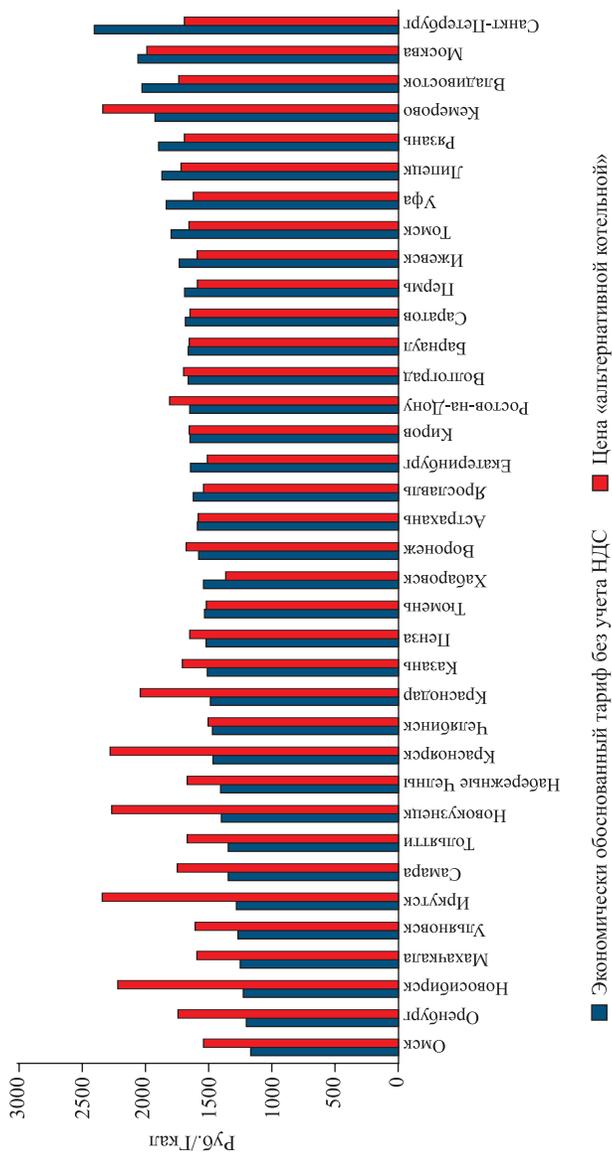


Рис. 27. Цены (тарифы) на тепловую энергию в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек во 2-м полугодии 2020 г.

### **Примечания.**

1. Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (устанавливаются двухставочные тарифы на тепловую энергию).
2. Для Махачкалы выбрано ЕТО ООО «Дагестанэнерго» (в городе 2 крупнейших ЕТО, сопоставимых по масштабам, согласно данным опубликованной схемы теплоснабжения, объем полезного отпуска ООО «Дагестанэнерго» незначительно превышает соответствующий показатель сопоставимой ЕТО).
3. Для расчета цены «альтернативной котельной» основным видом топлива в Красноярске, Иркутске, Кемерове, Новокузнецке, Новосибирске принят уголь, в остальных городах, представленных на графике, — газ.
4. Оренбург, Ульяновск, Барнаул отнесены к ценовым зонам теплоснабжения. Отличие утвержденной цены от рассчитанной с использованием инструментария Министерства энергетики обусловлено этапноностью перехода к новой модели ценообразования, а также допустимой в соответствии с Постановлением Правительства России от 15.12.2017 № 1562 корректировкой «региональных» параметров расчета цены.

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования; Министерство энергетики России.

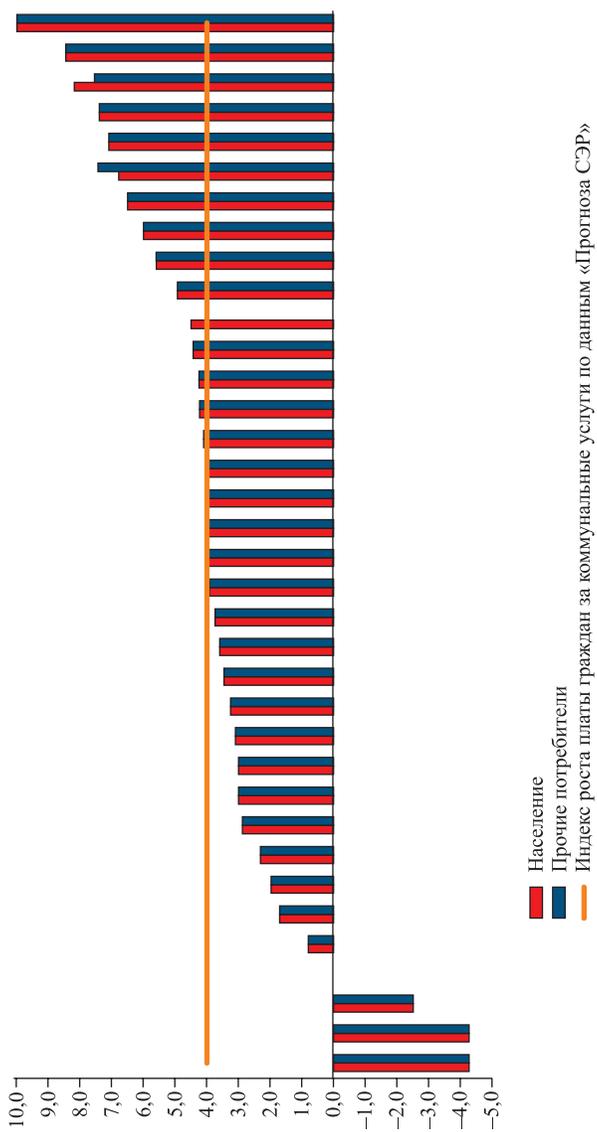


Рис. 28. Изменение тарифов на тепловую энергию во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с аналогичным показателем во 2-м полугодии 2019 г.

### Примечания.

1. Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (устанавливаются двухставочные тарифы на тепловую энергию). В рассматриваемом периоде прирост ставки за энергию составил 3%, снижение ставки за мощность — 7%.
2. Для Махачкалы выбрано ЕТО ООО «Дагестанэнерго» (в городе 2 крупнейших ЕТО, сопоставимых по масштабам, согласно данным опубликованной схемы теплоснабжения, объем полезного отпуска ООО «Дагестанэнерго» значительно превышает соответствующий показатель сопоставимой ЕТО).
3. Отличия темпов роста тарифа для населения от тарифа прочих потребителей (Липецк, Киров, Санкт-Петербург) могут быть обусловлены изменением в структуре поставки по источникам для совокупности потребителей каждой группы.
4. Изменение показано в отношении экономически обоснованного тарифа (в ряде городов устанавливаются также льготные тарифы).

*Источник:* Расчеты ИЭиРИО на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования.

В 7 городах из числа рассмотренных<sup>59</sup> установлены льготные тарифы на тепловую энергию для населения. Разница между льготным и экономически обоснованным тарифами во 2-м полугодии 2020 г. варьируется от 4,4% (Иркутск) до 40% (Санкт-Петербург). Рост льготных тарифов в 2020 г., опережающий рост экономически обоснованного тарифа, имеет место в 4 городах (Тюмень, Волгоград, Ярославль, Иркутск). В 2 городах — в Челябинске, Томске — проблема субсидирования разницы между экономически обоснованными и льготными тарифами будет усугубляться даже при росте льготного тарифа свыше «ориентировочной» отметки 4% (соответствует росту платы граждан за коммунальные услуги по России).

В Томске также установлены льготные тарифы для «прочих потребителей», имеющих право на льготы (на 10% ниже экономически обоснованного уровня на 2-е полугодие 2020 г.). Их рост в 2020 г. ниже роста экономически обоснованного тарифа, в связи с чем проблема субсидирования разницы будет усугубляться.

### **2.3.3. Изменения законодательства в 2019 г. Проекты изменений в нормативно-правовые акты**

Основные изменения законодательства в сфере ценообразования в теплоснабжении, произошедшие в 2019 г., связаны с детализацией порядка ценообразования в ценовых зонах теплоснабжения. В Постановление Правительства России от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (далее в настоящем разделе — «Основы ценообразования») включены разделы, определяющие такие особенности.

Для большинства регионов в связи с этим<sup>60</sup> актуальной является обязанность ежегодного расчета и публикации цены «альтернативной котельной» в отношении каждой системы централизованного теплоснабжения в информационных целях.

---

<sup>59</sup> На 2-е полугодие 2020 г.: Тюмень, Иркутск, Санкт-Петербург, Челябинск, Томск, Ярославль, в 1-м полугодии 2020 г. — также Волгоград.

<sup>60</sup> Соответствующее требование внесено вместе с пакетом изменений для ценовых зон теплоснабжения.

Еще одним направлением изменения стали уточнения порядка расчета платы за подключение. В частности, согласно измененной редакции «Основ ценообразования», орган регулирования может (но не обязан, как ранее) устанавливать льготную плату за подключение объекта с тепловой нагрузкой менее 0,1 Гкал/ч, исключено указание на конкретный размер такой платы (ранее — 550 руб.). Исключена обязанность (но сохранено право) дифференциации ставок на подключение согласно нормам Методических указаний<sup>61</sup>. По состоянию на начало 2020 г. эти изменения не нашли отражения в Методических указаниях, однако ФАС России размещен соответствующий проект приказа.

Кроме того, внесены уточнения порядка учета / основания неучета в тарифах на тепловую энергию отдельных расходов тепловых электростанций, связанных с модернизацией в рамках федеральной программы модернизации электроэнергетики.

Уже в апреле 2020 г. приняты изменения в Федеральный закон «О теплоснабжении», согласно которым предполагается установление критериев и порядка отнесения владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям (после окончания текущих долгосрочных периодов регулирования организации, не соответствующие таким критериям, не будут «получать тариф» по аналогии с электроэнергетикой). Номы вступят в силу в 2021 г. Подзаконные акты предстоит разработать.

Также на регулирование тарифов в сфере теплоснабжения оказывает влияние произошедшее в 2019 г. изменение Постановления Правительства России от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации». В связи с изменением данного нормативного акта уменьшено количество оснований, по которым возможно установление тарифов, приводящее к несоблюдению принятого индекса изменения платы граждан за коммунальные услуги. При этом такое решение (независимо от оснований) должно быть согласовано с ФАС России, а инициатива должна исходить от руководителя субъекта РФ.

---

<sup>61</sup> Приказ Федеральной службы по тарифам от 13.06.2013 № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения».

## 2.4. Водоснабжение и водоотведение

Ценовое регулирование в сфере водоснабжения и водоотведения осуществляется преимущественно на региональном уровне<sup>62</sup>. На федеральном уровне определяются косвенные ограничения в виде предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги, устанавливаемых Правительством России.

Система нормативных актов, определяющих порядок регулируемого ценообразования, сравнительно проста: базовые принципы регулирования определены Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» от 07.12.2011 № 416-ФЗ, детализация порядка и правил регулирования осуществляется в рамках Постановления Правительства России от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения», порядок расчета всех видов регулируемых тарифов определен единым методическим документом (Приказ Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»).

### 2.4.1. Динамика основных показателей отрасли

Ключевые показатели функционирования отрасли на 10-летний период по данным Росстата представлены в *табл. 8*.

Позитивные тренды на 10-летнем горизонте следующие: на фоне снижения объема оказания услуг наблюдается тенденция к повышению степени очистки воды и сточных вод. Доля утечек и неучтенного расхода воды, хотя и остается высокой, с 2014 г. начала снижаться (до этого наблюдался рост, до сих пор не компенсированный). С 2016 г. рентабельность продаж стала положительной. Доля убыточных предприятий снижается на всем рассматриваемом горизонте (хотя и остается высокой). Из негативных тенденций: старение оборудования (остается высокой и растет доля сетей, нуждающихся в замене). Отрасль остается убыточной (хотя и с позитивной динамикой в течение последних 3 лет), несмотря на

---

<sup>62</sup> Законодательство также предусматривает возможность передачи полномочий по регулированию на уровень муниципальных образований. Такая возможность используется редко.

**Таблица 8** Динамика отдельных показателей сферы водоснабжения и водоотведения

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем услуг											
отпущено воды, млрд куб. м	13,93	13,20	12,84	12,05	11,52	11,04	10,76	10,44	10,28	10,04	9,97
объем воды, пропущенной через очистные сооружения, % от объема отпущенной воды	72,8	73,3	73,8	75,0	76,8	77,4	77,6	76,8	76,6	77,6	77,3
пропущено сточных вод, млрд куб. м	13,11	12,59	11,87	11,34	10,74	10,19	9,70	9,29	9,15	8,93	8,77
пропущено сточных вод через очистные сооружения, млрд куб. м	12,07	11,65	11,32	10,90	10,44	10,22	9,78	9,49	9,58	9,50	9,23
Утечки и неучетный расход воды, % от объема отпущенной воды	23,9	25,2	27,1	27,4	29,0	29,4	30,1	30,0	29,7	29,0	н/д

Окончание табл. 8

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доля сетей, нуждающихся в замене, %	40	40	41	42	42	43	43	43	44	н/д	н/д
Рентабельность продаж по чистой прибыли, %	н/д	н/д	н/д	1,6	0,3	-1,6	-2,0	-0,7	0,8	2,5	4,6
Доля убыточных предприятий, %	48,0	45,0	41,0	44,0	43,0	44,0	43,0	42,0	41,0	35,0	37,0
Индекс физического объема инвестиций	н/д	н/д	н/д	0,855	0,995	0,987	0,850	0,611	1,205	0,816	1,075
по виду деятельности «бор, очистка и распределение воды»	н/д	н/д	н/д	0,890	0,934	1,233	0,750	0,772	0,952	0,952	1,004
по виду деятельности «бор и обработка сточных вод»	н/д										

Источник: Росстат; расчеты ИЭиРИО на основе данных Росстата.

снижение доли убыточных предприятий на долгосрочном и краткосрочном горизонте. Индекс физического объема инвестиций на рассмотренном горизонте принимает разные значения, но чаще — ниже 1 (физический объем капиталовложений снижается).

Поскольку целевые значения сферы водоснабжения и водоотведения при принятии тарифных решений не формируются, оценить отмеченные тенденции с точки зрения степени реализации потенциала повышения эффективности отрасли и эффективности тарифной политики не представляется возможным.

### **2.4.2. Регулирование тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения на 2020 г.**

В целях анализа тенденций тарифной политики в сфере водоснабжения и водоотведения авторами исследуется уровень и динамика тарифов в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек<sup>63</sup>.

Для многих крупных городов России характерно наличие нескольких систем водоснабжения и водоотведения, обслуживаемых различными гарантирующими организациями (ГО). Зачастую тарифы устанавливаются дифференцированно по системам водоснабжения/водоотведения даже при обслуживании единой ГО. В связи с этим для анализа выбирался тариф, по которому осуществляются расчеты подавляющего большинства потребителей города (крупнейшая в городе ГО, система с наибольшим объемом потребления/оказания услуги).

В исключительных случаях<sup>64</sup> региональными органами тарифного регулирования применяются предусмотренные Методическими указаниями<sup>65</sup> опции выбора двухставочного тарифа, дифференциации тарифов на водоотведение по категориям сточных вод.

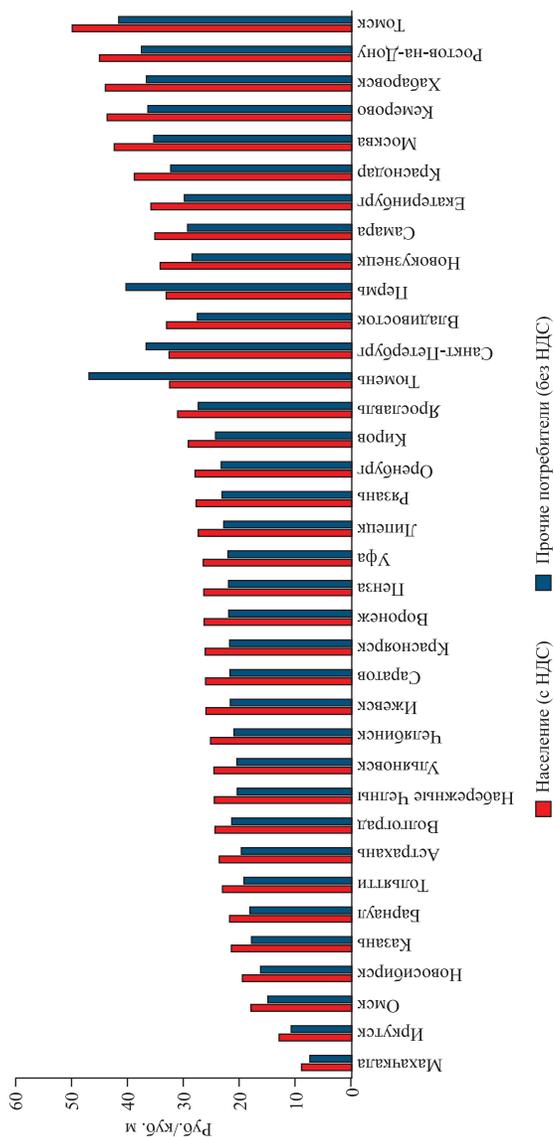
Данные о тарифах на услуги водоснабжения и водоотведения и их динамике представлены на *рис. 29–32*.

---

<sup>63</sup> В течение 2020 г. информация будет дополнена данными по всем административным центрам субъектов РФ, а доклад — обновлен.

<sup>64</sup> Из числа городов с численностью населения свыше 500 тыс. жителей такая ситуация имеет место только в Нижнем Новгороде.

<sup>65</sup> Приказ Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

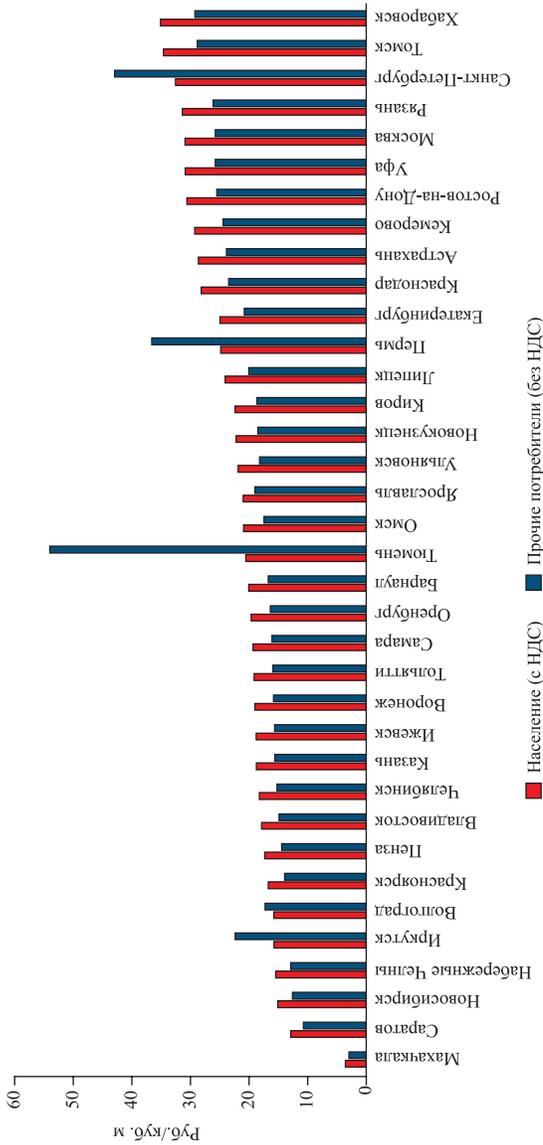


**Рис. 29.** Тарифы на питьевую воду в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек во 2-м полугодии 2020 г.

**Примечания.**

1. Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (устанавливаются двухставочные тарифы на питьевую воду).
2. По населению на графике отражен льготный тариф (при условии его установления). При этом в нескольких городах, в которых тарифы для населения ниже, чем для прочих потребителей, они не названы в тарифных решениях льготными.

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.

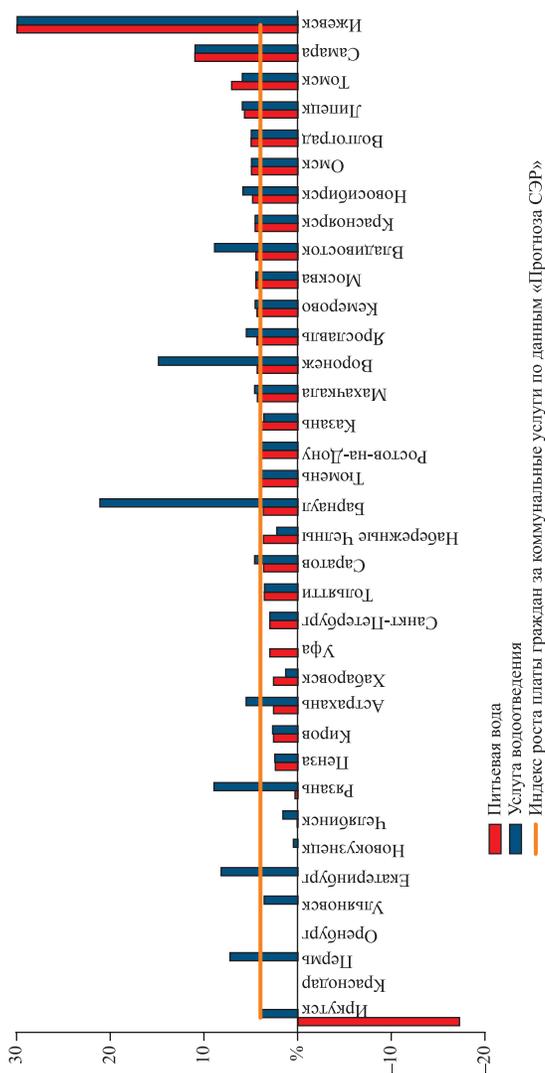


**Рис. 30.** Тарифы на услуги водоотведения в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек во 2-м полугодии 2020 г.

**Примечания.**

1. Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (тарифы устанавливаются дифференцированно по категориям сточных вод).
2. По населению на графике отражен льготный тариф (при условии его установления). При этом в нескольких городах, в которых тарифы для населения ниже, чем для прочих потребителей, они не названы в тарифных решениях льготными.

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.



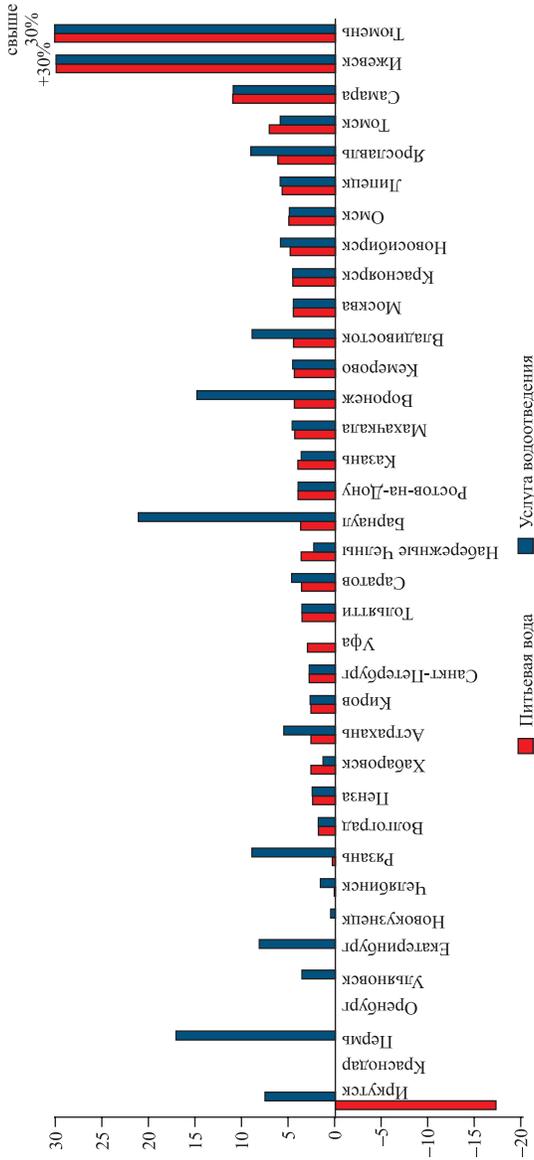
**Рис. 31.** Изменение тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения для населения во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.

**Примечания.**

1. Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (в 2019 г. устанавливался двухставочный тариф на питьевую воду, прирост тарифа на водоотведение составил 16,4%).

2. По населению на графике отражена динамика льготного тарифа при условии его установления.

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.



**Рис. 32.** Изменение тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения для «прочих потребителей» во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению со 2-м полугодием 2019 г.

**Примечание.** Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражен Нижний Новгород (устанавливаются двухставочные тарифы на питьевую воду, динамика ставок за потребление и за содержание неравномерная, прирост тарифов на водоотведение, дифференцированных по категориям сточных вод, составляет примерно 16,4%).

**Источник:** Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.

Разброс тарифов на воду в городах составляет до 6 раз, на услуги водоотведения — до 54 раз (экономически обоснованные тарифы). С учетом возможности установления льготных тарифов разброс тарифов, по которым оплачивается услуга гражданами, — до 10 раз.

Динамика тарифов в большинстве городов умеренная (рост в пределах 4%), однако имеются отдельные случаи резкого роста тарифов, или «перебалансировки» тарифов на воду и услуги водоотведения (отсутствие роста / снижение тарифа по одной услуге при существенном росте по другой).

### 2.4.3. Изменения законодательства в 2019 г. Проекты изменений в нормативно-правовые акты

Изменения законодательства в области ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения в 2019 г. произошли по четырем направлениям: подходы к регулированию малых организаций, оказывающих услуги по транспортировке; ограничения на превышение предельных индексов платы граждан за коммунальные услуги; подходы к регулированию тарифов на горячую воду в закрытых системах теплоснабжения; изменение алгоритма ежегодной корректировки необходимой валовой выручки (НВВ) регулируемых организаций в рамках совершенствования Методических указаний<sup>66</sup>.

В Постановление Правительства России от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» внесен ряд норм, совокупность которых определяет обязанность применения метода сравнения аналогов в отношении **малых организаций, оказывающих услуги по транспортировке воды и сточных вод** (ранее была предусмотрена возможность, но не обязанность применения данного метода). Внесение данного изменения потребует корректировки Методических указаний, однако по состоянию на начало 2020 г. эти изменения не приняты (ФАС России размещен соответствующий проект приказа). Уже в апреле 2020 г. приняты изменения в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении», согласно которым введено понятие

---

<sup>66</sup> Приказ Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

транзитной организации, а также предполагается установление критериев и порядка отнесения владельцев водопроводных и канализационных сетей к транзитным организациям (после окончания текущих долгосрочных периодов регулирования организации, не соответствующие таким критериям, не будут «получать тариф» по аналогии с электроэнергетикой). Подзаконные акты предстоит разработать.

В связи с изменением Постановления Правительства России от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» снижено количество оснований, по которым возможно установление тарифов, приводящее к несоблюдению **установленного индекса изменения платы граждан за коммунальные услуги**. При этом такое решение (независимо от оснований) должно быть согласовано ФАС России, а инициатива должна исходить от руководителя субъекта РФ.

В части регулирования тарифов **на горячую воду в закрытых системах теплоснабжения** с изменением Постановления Правительства России от 13.05.2013 № 406 определена возможность выбора варианта установления тарифов — двухкомпонентных или однокомпонентных (ранее было обязательно установление двухкомпонентных тарифов).

В рамках **совершенствования Методических указаний** порядок расчета ежегодной корректировки НВВ уточнен (и позволяет учитывать уточненный прогноз по параметрам регулирования, не относимым к долгосрочным, до получения фактических данных, что раньше формально было некорректным), исправлена часть технических ошибок.

### 2.5. Обращение с твердыми коммунальными отходами

Система регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) находится в стадии «донастройки» вместе с правилами организации данной отрасли. В большинстве субъектов РФ определены региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее — региональные операторы). Предельные тарифы на их услуги регулируются на региональном уровне.

Система нормативных актов, определяющих порядок регулируемого ценообразования, сравнительно проста: базовые принципы регулирования определены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», детализация порядка и правил регулирования осуществляется в рамках Постановления Правительства России от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами», порядок расчета всех видов регулируемых тарифов определен единым методическим документом (Приказ Федеральной антимонопольной службы от 21.11.2016 № 1638/16 «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами»).

Для ряда регионов характерно наличие нескольких региональных операторов, зоны деятельности которых разграничены. В целях исследования тенденций тарифной политики в отношении региональных операторов авторами анализируется уровень и динамика предельных тарифов региональных операторов, обслуживающих города с численностью населения свыше 500 тыс. человек, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга (временный мораторий на применение законодательства, региональный оператор будет определен позднее), Хабаровска (региональный оператор не определен)<sup>67</sup>. При разделении одного города на зоны деятельности различных региональных операторов выбирался оператор, обслуживающий зону с наибольшим объемом образования ТКО.

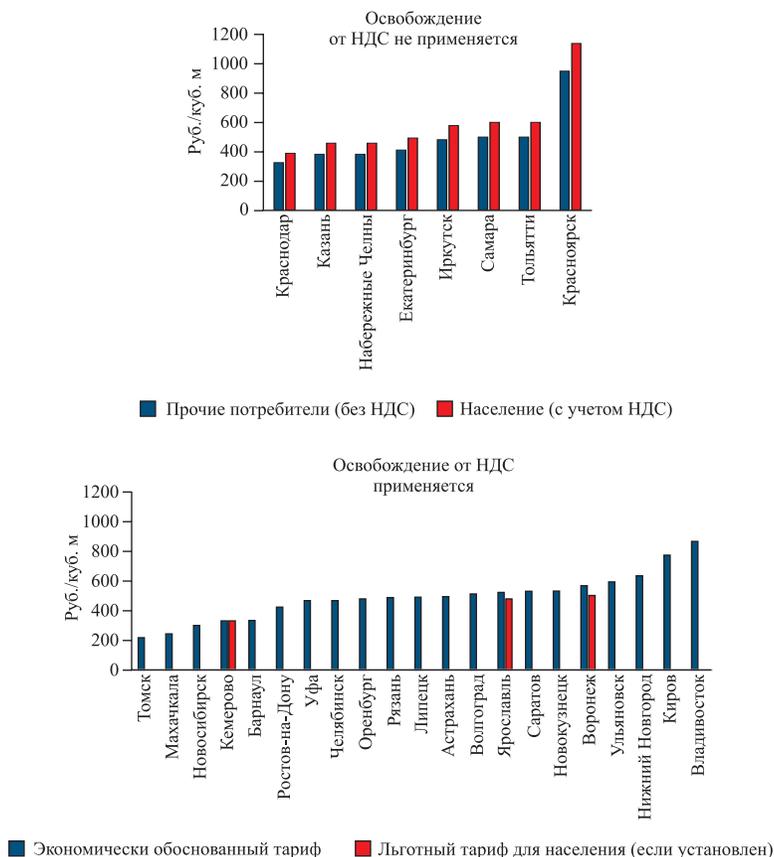
Данные о предельных тарифах региональных операторов и их динамике представлены на *рис. 33, 34*. Имеет место существенный разброс предельных тарифов региональных операторов (4,3 раза). В большей части городов предельный тариф (экономически обоснованный, без НДС в случае его применения) установлен в диапазоне от 300 до 500 руб./куб. м.

Динамика тарифов неоднородна, что во многом обусловлено вступлением в силу норм Федерального закона от 26.07.2019 № 211-ФЗ. В соответствии с данным документом допускается (но не обязательно) освобождение от уплаты НДС региональных опе-

---

<sup>67</sup> В течение 2020 г. информация будет дополнена данными по всем административным центрам субъектов РФ, а доклад — обновлен.

## 2. Реализация тарифной политики в отраслях коммунальной сферы

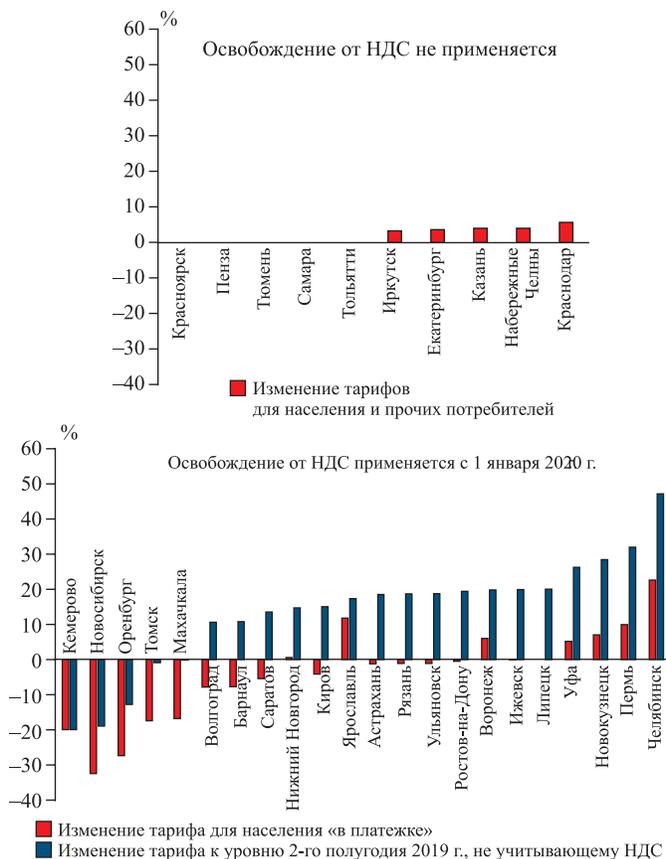


**Рис. 33.** Тарифы на услуги региональных операторов по обращению с ТКО в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек во 2-м полугодии 2020 г.

**Примечание.** Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражены:

- Москва, Санкт-Петербург (временный мораторий на применение законодательства, региональный оператор будет определен позднее);
- Хабаровск (региональный оператор не определен);
- Ижевск, Пермь, Омск, Пенза, Тюмень (тарифы установлены в рублях за тонну и не сопоставимы с представленными на графике).

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.



**Рис. 34.** Изменение тарифов на услуги региональных операторов по обращению с ТКО в городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек во 2-м полугодии 2020 г. по сравнению с 2-м полугодием 2019 г.

**Примечание.** Из городов с численностью населения свыше 500 тыс. человек на графике не отражены:

- Москва, Санкт-Петербург (временный мораторий на применение законодательства, региональный оператор будет определен позднее);
- Хабаровск (региональный оператор не определен);
- Владивосток (тарифы установлены впервые с 2020 г.).

*Источник:* Тарифные решения региональных органов тарифного регулирования.

раторов с 1 января 2020 г. Для применения освобождения органом регулирования должен быть утвержден и введен в действие с 1 января 2020 г. предельный тариф регионального оператора без учета НДС. Из 34 рассмотренных городов данной опцией воспользовались региональные операторы, обслуживающие 24 города.

В 5 городах, в которых освобождение регионального оператора от НДС не применяется, тарифы для населения и прочих потребителей в 2020 г. остались на уровне 2019 г., еще в 5 городах выросли в диапазоне от 3 до 6%.

Политика в отношении тарифов региональных операторов, освобожденных от уплаты НДС, различается: в 5 городах новая «льгота» была полностью или частично транслирована на потребителей (тарифы снизились или остались неизменными), в остальных случаях «льгота» стала источником дополнительного роста выручки региональных операторов. В 13 городах имеет место рост «очищенного от НДС» тарифа в диапазоне от 10 до 20% (в этом случае рост не будет ощущаться потребителем «в платежке»), в 5 городах рост превысил 20%-й порог (при этом потребитель увидит «в платежке» прирост в меньшем объеме). Рост тарифа «в платежке» для населения имеет место в 8 городах, в 3 из которых применяются льготные тарифы для граждан. Примечательно, что четкой взаимосвязи между уровнем и динамикой тарифа в «рейтинге» городов не прослеживается (т.е. имеет место как сравнительно высокий рост при сравнительно низком уровне тарифа, так и сравнительно высокий рост при сравнительно высоком уровне тарифа).

Основные изменения нормативной базы в области ценообразования в сфере обращения с ТКО в 2019 г.<sup>68</sup> произошли в связи с уточнением порядка учета расходов по отдельным статьям (амортизация, оплата труда, расходы на транспортирование ТКО, налог на прибыль в части предпринимательской прибыли). Важным также является установление возможности пересмотра тарифов и долгосрочных параметров регулирования в течение периода в связи с исполнением предписаний ФАС России, выданных по итогам контрольных мероприятий.

---

<sup>68</sup> Изменения в Постановление Правительства России от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами».

ФАС России размещен проект изменений в Постановление Правительства России от 30.05.2016 № 484. Основные предлагаемые новации:

- возможность временной работы по тарифам «старого» регионального оператора при досрочном прекращении его деятельности;
- ограничение величины необходимой валовой выручки регионального оператора в случае признания конкурса по выбору регионального оператора несостоявшимся;
- уточнение порядка расчета расходов по отдельным статьям затрат;
- уточнение порядка ценообразования в случае заключения с регулируемой организацией концессионных соглашений.

### 3. ИНФОРМАЦИОННАЯ СРЕДА РЕГУЛИРОВАНИЯ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Динамично изменяющаяся внешняя среда, происходящие трансформации в обществе и в экономике требуют прорывных решений в области информатизации и автоматизации регуляторных процессов.

За последние 15 лет в этой сфере сделаны серьезные шаги. Создана федеральная государственная информационная система «Федеральный орган регулирования — региональные органы регулирования — субъекты регулирования» (ЕИАС), в рамках которой осуществляется информационный обмен между участниками регуляторного процесса. В контексте данной системы автоматизированы значительное количество расчетных процессов, формирование регуляторной отчетности, в том числе в части раскрытия информации. «Рутинный» информационный обмен между ФАС России и региональными регуляторами осуществляется посредством ЕИАС.

Помимо создания ЕИАС, важным этапом автоматизации регуляторных процессов стала формализация требований к представлению информации (тарифные заявки, информация, подлежащая раскрытию) со стороны регулируемых организаций. Для этого была проведена масштабная работа по созданию стандартных форм отчетности и закреплению их ведомственными нормативными актами.

Значительные успехи достигнуты в развитии интерактивных инструментов (калькулятор коммунальных платежей ФАС России, поиск тарифных решений и интерактивные карты, содержащие некоторые значимые показатели развития ЖКХ в рамках ГИС ЖКХ, калькулятор цен «альтернативной котельной» Министерства энергетики и др.). В докладе о своей деятельности<sup>69</sup> ФАС России анонсирует внедрение таких новых цифровых инструментов, как: федеральный тарифный светофор (контроль корректности тарифных решений, в том числе до их вступления в силу), кальку-

---

<sup>69</sup> <<https://fas.gov.ru/documents/685656>>.

лятор конечных цен на электроэнергию (проверка правильности выставления цен гарантирующим поставщиком и оптимальности выбранной ценовой категории), интерактивная карта цен и тарифов (в том числе проверка соответствия принимаемых решений эталонам затрат).

Значительная часть регионов развивают «региональный сегмент» ЕИАС или собственные информационные системы, организуя электронный документооборот с регулируруемыми организациями и автоматизируя расчетные процессы.

Однако многие задачи еще предстоит решить. Приоритетными задачами, по мнению авторов, остаются полная автоматизация расчетных процессов и внедрение электронного документооборота, кардинальное повышение прозрачности регуляторных процессов.

### **Автоматизация расчетных процессов и электронный документооборот**

Степень развития информатизации отличается от региона к региону. Отдельные субъекты РФ активно практикуют подачу тарифных заявок и представление отчетности в электронном виде<sup>70</sup>, расчетные процессы максимально автоматизированы, в других субъектах РФ доминирует бумажный документооборот и ручной труд при проведении расчетов.

С принятием Закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» статус информационной системы ЕИАС закрепляется на уровне федерального закона. При этом законопроектом устанавливаются приоритет подачи тарифных заявок и отчетности в электронном виде, необходимость интеграции региональных информационных систем с ЕИАС, указываются иные регуляторные функции, реализуемые приоритетно с использованием ЕИАС.

Нормативное требование об обеспечении возможности подачи электронных заявлений и отчетности должно стать стимулом для ускорения информатизации в регионах.

---

<sup>70</sup> Примечателен опыт Московской области: абсолютное большинство тарифных заявок организаций коммунального комплекса на 2020 г. было принято через портал госуслуг.

Серьезным вызовом для обеспечения полной автоматизации расчетных процессов является изменчивость методического инструментария регулирования и большое количество нюансов производственно-хозяйственной деятельности, не учитываемых методическими документами.

#### Прозрачность регуляторных процессов

Как отмечалось выше, актуальной остается проблема дублирования информационных потоков. Ведомствами, задействованными в управлении инфраструктурным сектором, создан ряд информационных систем (ФГИС ЕИАС, ГИС ТЭК, ГИС ЖКХ, информационная система Росстата) со своими задачами, отчетностью и стандартами. Зачастую одни и те же респонденты поставляют одну и ту же информацию в данные системы по разным каналам, что снижает эффективность труда и приводит к несопоставимости агрегированных данных (из-за различий в методологии формирования отдельных показателей). Потенциал развития аналитических возможностей систем реализован не полностью (существенно лучше, чем в других системах, эта задача решена в ГИС ЖКХ).

Различается степень доступности информации, раскрываемой органами тарифного регулирования и регулируемыми организациями в соответствии с законодательством. Во многих регионах организован удобный поиск тарифных решений, протоколов правлений, созданы справочники тарифов, тарифные калькуляторы, максимально облегчающие работу с информацией для внешних пользователей. В других субъектах РФ раскрытие информации осуществляется, однако поиск необходимых данных крайне затруднителен. Аналогичная ситуация и с раскрытием информации регулируемыми организациями: зачастую требования выполняются формально, усилия для обеспечения удобства потребителей при работе с раскрываемой информацией не прилагаются.

В силу этого полную прозрачность регуляторных процессов для общественности констатировать нельзя. Важно отметить, что проблемы с доступностью информации обусловлены не только организационным фактором. Предпосылки для такой ситуации заложены избыточным объемом раскрываемых данных. В силу большого объема раскрытия информации на фоне значительного

количества регулируемых субъектов, сложности отраслевой специфики физически невозможно ни проконтролировать достоверность всех раскрываемых данных, ни проанализировать ее.

Упорядочить информационный поток и сделать его доступным для широкого круга профессионалов возможно при условии формирования специализированного центра информации и анализа инфраструктурных отраслей при объединении информационных потоков существующих ведомственных информационных систем, а также при сокращении объема сбора и раскрытии данных о состоянии регулируемых отраслей в пользу их качества и достоверности.

## 4. ВЫВОДЫ

Тарифная кампания на 2020 г. прошла в контексте «Прогноза социально-экономического развития России» (датированного сентябрем 2019 г.). В базовом сценарии «Прогноза» была заложена инфляция (ИПЦ) на уровне 3%. Рост цен на газ на 2020 г. определен на уровне 3%, рост тарифов сетевых организаций — на уровне 3%, рост тарифов на электроэнергию для населения — в размере 5%, темп роста платы граждан за коммунальные услуги установлен на уровне 4%. На сегодняшний день актуализированные прогноз-ные оценки представленных в «Прогнозе» показателей на 2020 г. и последующие годы еще не сформированы.

Тарифные решения, принятые на федеральном и региональном уровнях, в целом соответствуют заданным параметрам. Несмотря на наличие отклонений от среднего темпа роста тарифов при принятии отдельных решений (как «в плюс», так и «в минус»), общеотраслевые параметры роста выдержаны. Такая ситуация соответствует практике последних лет и логике построения системы регулирования: акцент ежегодного мониторинга тарифных решений делается именно на исполнении заданных параметров роста тарифов (что, с одной стороны, обуславливает защиту интересов потребителей, а с другой — оставляет за кадром вопросы результативности тарифной политики с точки зрения создания стимулов к оптимизации в сферах производства и потребления).

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.

Непростая ситуация в экономике, наблюдаемая в начале и во II квартале 2020 г., с большой вероятностью повлечет пересмотр параметров «Прогноза социально-экономического развития». Однако, каковы будут основные принципы новой тарифной политики, предсказать затруднительно.

В любом случае с позиции регулируемых отраслей требуется активный поиск резервов повышения внутренней эффективно-

сти (эта потребность диктуется как текущими трансформациями экономики, так и принятой ранее концепцией регулирования «инфляция минус», означавшей отсутствие роста цен в реальном выражении). Задача кардинального роста инвестиционной активности (обозначенная в качестве ключевой в «Прогнозе»), скорее всего, в обозримой перспективе не будет решена.

Роль государства в разработке ценовой динамики в инфраструктурном секторе (в части, подлежащей государственному регулированию), безусловно, не ограничивается определением темпов изменения цен и тарифов.

Анализируя трансформации системы тарифного регулирования от начала рыночных реформ до текущего момента, можно отметить следующие основные достижения в области тарифной политики:

- долгосрочный характер определения параметров изменения регулируемых тарифов на макроуровне;
- увеличение доли либерализованных рынков (в сферах электроэнергетики, газоснабжения, теплоснабжения);
- внедрение элементов долгосрочности при регулировании цен конкретных организаций;
- выстроенная многоуровневая система защиты населения от тарифных скачков;
- расширение методического инструментария регулирования;
- увеличение степени вовлеченности потребителей в регуляторный процесс;
- доступность информации о деятельности регулируемых организаций и регуляторов;
- появление зачатков стимулирующего регулирования (сохранение экономии, курс на внедрение «эталонов» затрат).

Указанные трансформации в большинстве случаев соответствуют трендам, наблюдаемым в зарубежной практике тарифного регулирования. Однако есть и отличия. Так, в развитых странах можно наблюдать более интенсивные действия регуляторов в направлении усиления стимулирующей роли регулирования. Отличительной чертой регулирования в России является построение многоуровневой системы управления издержками населения на оплату коммунальных услуг.

Социальная направленность государственной политики в целом, а также низкие фактические и прогнозируемые темпы роста доходов населения позволяют говорить о том, что «мягкая» политика государства в отношении роста цен на коммунальные услуги в обозримой перспективе сохранится, несмотря на те экономические барьеры, которые такая политика создает для развития инфраструктурных отраслей. При этом сдерживание расходов на коммунальные услуги является действительно актуальным не для всех домохозяйств (потребность в таком сдерживании определяется уровнем доходов). Это обуславливает актуальность развития механизмов адресной поддержки, которые в долгосрочной перспективе должны прийти на смену политике общего сдерживания тарифов для населения.

Несмотря на усилия регуляторов и наличие определенных успехов в модернизации тарифного регулирования в России, спектр вопросов, которые требуют разрешения в среднесрочной перспективе, остается весьма существенным.

На многочисленные проблемы в области тарифного регулирования обращает внимание и ФАС России, принимая меры по решению многих из них. Решение накопленных проблем планируется ускорить с введением в силу Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)». По мнению авторов, приоритеты в области совершенствования тарифного регулирования, сформулированные ФАС России, целесообразно дополнить и решением исторически обусловленных фундаментальных проблем. Основными вызовами на среднесрочную перспективу являются потребность в многофакторной макроэкономической модели расчета допустимых темпов роста тарифов, необходимость снижения административного давления, обеспечения предпринимательской уверенности в стабильности проводимой тарифной политики, кардинального усиления стимулирующей функции тарифного регулирования, создания качественной информационной среды регулирования. Конкретные предложения по совершенствованию тарифного регулирования в указанных направлениях сформулированы авторами в настоящем докладе.

Хочется надеяться, что стресс, который сегодня испытывает российская экономика на фоне глобальных потрясений, не приведет к откладыванию решения обозначенных проблем «до лучших

времен», а, напротив, позволит сосредоточить усилия на решении приоритетных задач. Ведь от качества их решения во многом зависит и способность реагирования инфраструктурных отраслей на изменения внешней среды в перспективе.

# ПРИЛОЖЕНИЕ.

## Опросная анкета для проведения анализа правоприменения в сфере тарифного регулирования



Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

Институт конкурентной политики и регулирования рынков	Институт экономики и регулирования инфраструктурных отраслей
Адрес для корреспонденции: 109028, г. Москва, Покровский б-р, д. 11	Адрес для корреспонденции: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20
🌐 <a href="http://icpmr.hse.ru">icpmr.hse.ru</a> ✉ <a href="mailto:icpmr@hse.ru">icpmr@hse.ru</a>	🌐 <a href="http://ur.hse.ru">ur.hse.ru</a> ✉ <a href="mailto:UR@hse.ru">UR@hse.ru</a>
☎ (495) 772-95-90, доб. 155-68	☎ (495) 772-95-90, доб. 23-597



При участии Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»

### АНКЕТА

Уважаемые коллеги!

Предлагаем Вам ответить на вопросы, касающиеся проблематики тарифного регулирования (прежде всего, досудебного разрешения споров и разногласий, контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования).

Анкетирование имеет целью анализ эффективности правоприменения и правового регулирования в тарифной сфере, а также выявление актуальных проблем, возникающих на практике.

Анкетирование имеет строго конфиденциальный характер, анкеты следует направлять по адресу: [tarifopros@hse.ru](mailto:tarifopros@hse.ru)

### **Рекомендации**

При ответах на поставленные вопросы мы просим Вас исходить из собственного практического опыта и/или собственного анализа ситуации. При отсутствии собственного опыта возможно ответить, основываясь на опыте третьих лиц, если респондент обладает достоверной информацией. При отсутствии информации по какому-либо вопросу оставьте ответ незаполненным или выберите вариант «затрудняюсь ответить».

### **Сфера деятельности респондента:**

- представитель регулируемой организации в сфере:
- электроэнергетики
- водоснабжения (водоотведения)
- теплоснабжения
- газоснабжения
- ТКО
- представитель органа регулирования
- консалтинг
- научный работник
- иное \_\_\_\_\_

**1. Как Вы оцениваете деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2019–2020 гг.?**

- скорее, положительно
- скорее, отрицательно
- затрудняюсь ответить

**2. Является ли, по Вашему мнению, деятельность ФАС России по досудебному рассмотрению (урегулированию) тарифных споров и разногласий в 2019–2020 гг. предсказуемой и последовательной с точ-**

ки зрения применения законодательства, соответствия сложившейся правоприменительной (в том числе судебной) практике и выработываемых подходов?

- скорее, является
- скорее, не является
- затрудняюсь ответить

**3. Являются ли, по Вашему мнению, решения ФАС России, выносимые в рамках досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий в 2019–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными, подробными?**

- скорее, являются
- скорее, не являются
- затрудняюсь ответить

**4. Является ли, по Вашему мнению, обращение в ФАС России за досудебным рассмотрением (урегулированием) тарифных споров и разногласий эффективным инструментом защиты?**

- скорее, является
- скорее, не является
- затрудняюсь ответить

**5. Укажите, пожалуйста, с какими проблемами Вам приходилось сталкиваться в процессе внесудебного рассмотрения споров и разногласий в 2019–2020 гг. (если Вы сталкивались с проблемами).**

---

---

---

---

---

**6. Как Вы оцениваете деятельность ФАС России по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2019–2020 гг.?**

- скорее, положительно
- скорее, отрицательно
- затрудняюсь ответить

**7. Является ли, по Вашему мнению, деятельность ФАС России по контролю (надзору) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) предсказуемой и последовательной с точки зрения применения законодательства, соответствия сложившейся правоприменительной (в том числе судебной) практике и вырабатываемых подходов?**

- скорее, является
- скорее, не является
- затрудняюсь ответить

**8. Являются ли, по Вашему мнению, акты ФАС России, выносимые в рамках государственного контроля (надзора) в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в 2019–2020 гг., в должной мере обоснованными и мотивированными?**

- скорее, являются
- скорее, не являются
- затрудняюсь ответить

**9. Укажите, пожалуйста, с какими проблемами Вам приходилось сталкиваться в процессе осуществления государственного контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования в 2019–2020 гг. (если Вы сталкивались с проблемами).**

---

---

---

---

---

**10. Считаете ли Вы необходимым активное привлечение на стадиях досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных разногласий и споров, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования независимых экспертов (специалистов) для дачи заключений (мнений) по спорным вопросам и разногласиям (в том числе для повышения качества и сбалансированности принимаемых решений)?**

- скорее, да
- скорее, нет

**11. Будет ли, по Вашему мнению, принятие законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» в качестве закона способствовать повышению качества досудебного рассмотрения (урегулирования) тарифных споров и разногласий, контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования?**

- скорее, да
- скорее, нет
- затрудняюсь ответить

**12. Считаете ли Вы, что существующая практика внесудебного рассмотрения ФАС России споров и разногласий, а также осуществления контроля (надзора) в сфере государственного тарифного регулирования способствует защите конкуренции между хозяйствующими субъектами регулируемых отраслей, предупреждению (пресечению) возможного ограничения конкуренции органами тарифного регулирования?**

- скорее, да
- скорее, нет
- затрудняюсь ответить

**13. Оцените динамику развития тарифного регулирования в Российской Федерации в 2019–2020 гг.**

- скорее, положительная
- скорее, отрицательная
- затрудняюсь ответить

**14. Какие приоритетные задачи в сфере тарифного регулирования, на Ваш взгляд, нуждаются в разрешении в течение 2020–2021 гг.?**

---

---

---

---

---

Благодарим за ответы!

## **АВТОРЫ**

### **Яркин Евгений Валентинович**

научный руководитель Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации

### **Долматов Илья Алексеевич**

директор Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

### **Москвитин Олег Андреевич**

заместитель директора Института конкурентной политики и регулирования рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### **Команда ИЭиРИО:**

#### **Панова Марина Александровна**

директор Центра мониторинга эффективности тарифной политики

#### **Бржезянский Станислав Эдмундович**

директор Центра экспертизы цен и тарифов, кандидат технических наук

#### **Сасим Сергей Вячеславович**

директор Центра исследований в электроэнергетике, кандидат экономических наук

#### **Гасс Татьяна Александровна**

младший научный сотрудник Центра исследований в электроэнергетике

**Маскаев Игорь Васильевич**

ведущий эксперт Центра мониторинга эффективности тарифной политики

**Нахимовская Евгения Марковна**

ведущий эксперт Центра мониторинга эффективности тарифной политики

**Кечин Сергей Андреевич**

аналитик Центра исследований в электроэнергетике

**Соболенко Евгений Дмитриевич**

аналитик Центра исследований в электроэнергетике

**Аллахвердиев Адалет Аидын-оглы**

стажер Центра мониторинга эффективности тарифной политики

**Войткова Жанна Владимировна**

привлеченный эксперт, кандидат экономических наук

*Научное издание*

**Тарифная политика в Российской Федерации  
в отраслях коммунальной сферы:  
приоритеты, проблемы, перспектива**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 04.05.2020. Формат 60×88 1/16  
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 7,7  
Тираж 300 экз. Изд. № 2405

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,  
Тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285