УДК 336.531.2

Е. А. Чернявская, А. А. Земцов

МОДЕРНИЗАЦИЯ РАСЧЕТА ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОСТАВЛЯЮЩИХ ТАРИФА СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Обоснована необходимость перехода от ситуационного ценового регулирования субъектов естественных монополий к регулированию на основе долгосрочной стратегии развития отраслей, внедрению новых принципов регулирования цен и тарифов. Предложен план мероприятий, необходимых для осуществления такого перехода.

Ключевые слова: естественная монополия, инвестиции, государственное ценовое регулирование, эффективность деятельности субъектов естественных монополий, инвестиционные составляющие тарифа.

Последнее десятилетие в России характеризуется процессом реформирования отраслей естественных монополий: в электроэнергетике достигнуты наибольшие результаты (проведена реструктуризация и либерализация отрасли), определена концепция и закончен 3-й этап структурной реформы в сфере железнодорожных перевозок, постепенно происходят изменения в газовой отрасли и жилищно-коммунальном хозяйстве. Создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, создаются частные коммунальные компании, организована конкуренция среди компаний, управляющих многоквартирными домами, в 82 регионах, согласно данным ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», приняты региональные программы по энергосбережению и повышению энергоэффективности.

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях в РФ» предприятия, подпадающие под регулирование этого закона, являются локальными монополистами [4]. Это влечет необходимость контроля со стороны государства (на федеральном, региональном и местном

уровнях) за величиной себестоимости и тарифов на оказываемые услуги. Проблемы коммерциализации деятельности естественных монополистов оказывают прямое влияние на систему финансирования и заинтересованности администрации организаций, то есть стимулирование поиска внутренних резервов повышения эффективности работы, и, как следствие, на порядок ведения учета конечных финансовых результатов.

Сегодняшнее понимание тарифа – компромисс между финансовыми возможностями потребителей и необходимостью поддержания производства в рабочем состоянии, его дальнейшего технического развития. На практике формирование тарифа сводится к простейшему суммированию фактических затрат на производство услуги и установленного уровня рентабельности на уровне 2–5%. Это приводит к неадекватному выражению в денежной форме стоимости воспроизводства услуги для потребителя и, как следствие, к отсутствию серьезного инвестирования в отрасль, что не дает возможности заниматься техническим перевооружением и модернизацией, снижать издержки и производить качественные услуги. Формирование тарифов на услуги и определение их оптимального уровня, в наибольшей степени удовлетворяющего экономические и технические запросы производителя с учетом финансово-социальных аспектов, – многоступенчатая задача.

Решение проблемы ценообразования, учитывая монопольный характер деятельности, напрямую зависит от умения управлять затратами, что требует построения адекватной комплексной системы, включающей элементы планирования, учета, контроля и анализа затрат для обеспечения потребностей стратегического (внешнего и внутреннего) уровня управления и решения оперативных вопросов.

Роль органов регулирования становится особенно важной в переходный период реформирования, поскольку правила игры не устоялись и постоянно меняются, возникает много проблем и спорных ситуаций между субъектами естественных монополий и потребителями, о чем свидетельствуют многочисленные изменения, вносимые в нормативно-правовые акты, определяющие правила функционирования инфраструктурных отраслей. На регулирующие органы ложится ответственность по разрешению возникающих конфликтных ситуаций, по формированию корректных ценовых сигналов для привлечения инвестиций в регулируемые отрасли и для стимулирования энергосбережения.

Очевидно, что при переходе к новым принципам функционирования названных отраслей требуется сопутствующая модернизация системы

За исключением рынка электроэнергии, практически отсутствуют ценовые стимулы к оптимизации режимов потребления. Ценообразование на газ не предполагает удорожание топлива в зимние пики. Двухставочные тарифы в сфере водоснабжения и водоотведения могут быть установлены только для организации в целом, и в случае отсутствия возможности корректно определить присоединенную нагрузку их внедрение хотя бы для отдельных потребителей становится невозможным.

Перекрестное субсидирование для «субсидируемых» потребителей исключает стимулы к энергосбережению, для «субсидирующих» – может привести в отдельных случаях к отказу от потребления услуг (автономное энергоснабжение), увеличивающему бремя нагрузки на «оставшихся» потребителей. Здесь также важно отметить, что «субсидируемые» потребители не всегда нуждаются в предоставлении субсидии (например, состоятельные граждане в части платежей за электроэнергию и газ или высокорентабельные предприятия, расположенные далеко от газодобывающих районов, но использующие «лимитный» газ).

Во всех сферах услуг, оказываемых естественными монополиями, кроме сферы передачи электроэнергии, основным методом регулирования на данном этапе является метод экономически обоснованных расходов, который не стимулирует регулируемые компании к снижению расходов (поскольку это приведет к снижению тарифов в перспективе) [14–15]. Однако дело не только в методах расчета затрат, но зачастую в самих принципах определения величины тарифов. Так, ряд электросетевых компаний обращает внимание на крайние затруднения в борьбе с коммерческими потерями в условиях, когда для сбытовой компании (проверяющей показания счетчиков) потери в электрических сетях являются полезным отпуском – за них оплачивается сбытовая надбавка.

Методика учета надежности и качества оказываемых услуг при расчете тарифов на услуги по передаче электроэнергии не предусматривает адресного снижения тарифа в зависимости от качества обслуживания конкретного потребителя и предполагает отчетность организации за показатели, в большинстве случаев не подлежащие проверке. В таких условиях методика не содержит реального стимулирующего механизма. В других секторах подобная методическая база отсутствует [12].

В части стимулов к привлечению инвестиций в инфраструктуру примером может служить метод доходности инвестированного капитала в сфере передачи электроэнергии: норма доходности для электросетевых компаний установлена на уровне

12%, срок возврата капитала – 35 лет, тогда как на рынке мощности для новой генерации норма доходности составляет 14–15% при сроке возврата капитала 15 лет [13] (решая вопрос о размещении капитала, инвестор в таких условиях вряд ли выберет инфраструктурный сектор).

Для решения указанных проблем нами предлагается переход от «ситуационного» ценового регулирования субъектов естественных монополий к регулированию на основе долгосрочной стратегии развития отраслей, а именно:

- разработка сценариев развития электроэнергетики, газового комплекса, железнодорожного транспорта и коммунального комплекса с учетом увязки целевых индикаторов развития указанных отраслей с тарифными последствиями их достижения;

- выбор оптимального (с точки зрения соотношения «совокупные затраты бюджета и потребителей – совокупные эффекты») сценария развития отраслей и соответствующее уточнение прогноза социально-экономического развития страны;

- уточнение документов государственного стратегического планирования в электроэнергетике, газовом комплексе, на железнодорожном транспорте и в сфере жилищно-коммунального хозяйства по итогам реализации вышеизложенных мероприятий;

- корректировка федеральных законов, определяющих принципы организации отношений в названных отраслях, призванная закрепить принцип регулирования цен и тарифов субъектов естественных монополий (как на федеральном, так и на региональном уровне) на базе документов отраслевого стратегического планирования;

- в условиях временного отсутствия методических документов (алгоритмов принятия решений) закрепление за региональными и муниципальными регулирующими органами полномочий (и обязанности) по раскрытию порядка принятия соответствующих решений (на уровне временных методических указаний, информационных писем и др.).

Для совершенствования (в том числе расширение) методологического инструментария государственного тарифного регулирования с целью повышения его стимулирующего воздействия, более полной реализации принципов прозрачности и долгосрочности требуется разработка и утверждение методических документов, регламентирующих:

- порядок оценки объемов перекрестного субсидирования;

- определение для каждой категории потребителей в отдельных регионах уровня доступно-

сти товаров и услуг (алгоритмы расчета тарифов, после которых промышленный потребитель откажется от услуги ввиду низкой рентабельности собственного производства или возможности автономного энергоснабжения, население перестанет услугу оплачивать);

- определение влияния уровня цен (тарифов) на состояние экономики предприятий и регионов, в том числе через величину бюджетных расходов (на потребление соответствующих товаров и услуг, на предоставление субсидий);

- определение программ по поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования путем перехода к адресным субсидиям для граждан, получивших статус малоимущих, в части коммунальных и транспортных услуг или к целевым дотациям для предприятий (в том числе градообразующих), обосновавших целесообразность господдержки, в части цен на электроэнергию и газ, тарифов на грузоперевозки;

- принятие решений, связанных с утверждением инвестиционных программ субъектов естественных монополий: оценка инвестиционных проектов для принятия решений об учете их финансирования при утверждении тарифов и порядок отбора приоритетных, учет в тарифах декларируемых организацией эффектов от реализации инвестиционных проектов (или их сохранение в тарифах – в зависимости от схемы финансирования инвестиционных программ);

- порядок оценки экономической и технологической обоснованности стоимости инвестиционных проектов, операционных (эксплуатационных) затрат компаний, показателей ресурсной эффективности (удельные расходы топлива, энергии, воды, потери в электрических и тепловых сетях и водопроводах, производительность труда и другие), показателей надежности и качества оказываемых услуг, выбросов загрязняющих веществ и т.д.

Реализация предложенных мероприятий, будет способствовать достижению баланса экономических интересов производителей и потребителей в сфере электроэнергетики, газового комплекса, коммунального комплекса и железнодорожных перевозок, создаст необходимые предпосылки для интенсификации инвестиционных процессов как в регулируемых сферах, так и в других отраслях промышленности, без чего решение таких задач, как модернизация, энергосбережение и инновационное развитие, не представляется возможным.

Литература

1. *Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»*. [Эл. ресурс]. –

URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117326>

2. *Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»*. [Эл. ресурс] – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117502>

3. *Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117591>

4. *Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»* [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117412>

5. *Постановление Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118618>

6. *Постановление Правительства РФ от 18.05.2001 № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115062>

7. *Постановление Правительства РФ от 14.07.2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115062>

8. *Постановление Правительства РФ от 26.02.2004 № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116938>

9. *Постановление Правительства РФ от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90365>

10. *Постановление Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации»*. [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118618>

11. *Приказ* Минэнерго РФ от 29.06.2010 № 296 «Об утверждении Методических указаний по расчету уровня надежности и качества поставляемых товаров и оказываемых услуг для организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и территориальных сетевых организаций». [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104376>

12. *Приказ* ФСТ РФ от 28.09.2010 № 235-т/1 «Об утверждении Методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации». [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106202>

13. *Приказ* ФСТ РФ от 26.06.2008 № 231-э «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче электрической энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала». [Эл. ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116148>

14. *Волкова И. О., Долматов И. А., Шутова М. А.* Стимулирование инвестиционной деятельности электросетевых компаний методами тарифного регулирования // Академия энергетики. – 2008. – № 3. – С. 56–60.

15. *Долматов И. А., Шутова М. А., Сальникова Е. А., Белгородов Д. А.* Концептуальные предложения по модернизации системы тарифного регулирования отраслей естественных монополий в условиях их реформирования // Экономика и финансы. – 2011. – № 3 (59). – С. 46–51.