

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ЭНЕРГЕТИКЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЭНЕРГЕТИКЕ

Юрий Александрович Липатов

Комитет Государственной Думы по энергетике постоянно проводит мониторинг практики применения законодательной и нормативной базы в электроэнергетике. Особую озабоченность последнее время вызывают процессы, происходящие на розничном рынке электроэнергии и мощности.

25 февраля 2009 года Комитетом по энергетике проведено обсуждение вопросов тарифного регулирования в энергетике с участием представителей Федеральной службы по тарифам, Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Топливо-энергетического комитета Московской области, НП «Гарантирующие поставщики». В ходе обсуждения были сформулированы следующие положения.

Текущая модель рынка электрической энергии и мощности разрабатывалась в расчете на устойчивый рост потребления. В условиях снижения потребления эта модель приводит к росту нерегулируемой цены.

Потребление электроэнергии в стране в среднем снизилось на 10% к уровню 2008 года, а по отдельным территориям, где высока концентрация предприятий черной и цветной металлургии, до 40%.

По состоянию на I квартал 2009 года долги розничных потребителей перед НП «Гарантирующие поставщики» выросли до 100 млрд. рублей против 49 млрд. рублей на 1 ноября 2008 года (начало постоянного мониторинга состояния расчетов на розничных рынках).

За этот же период на оптовом рынке задолженность НП «Гарантирующие поставщики» выросла до 21 млрд. рублей, а перед сетевыми компаниями – с 2 до 16 млрд. рублей.

Причинами нарастания задолженностей, помимо очевидных последствий кризиса в экономике, являются два специфических именно для электроэнергетики фактора:

– несовпадение базиса для расчета за заявленную мощность при расчетах за услуги по передаче электрической энергии и для расчета за фактическую мощность на оптовом и розничном рынках;

– тарифно-балансовые решения принимались для сценария экономического роста, а их исполнение проходит на фоне спада. Это приводит к превышению финансовых требований генерирующих и сетевых компаний над фактическими платежами потребителей розничного рынка. Разница остается как задолженность сбытовых компаний.

В результате анализа сложившихся в III квартале 2008 года средневзвешенных свободных (нерегулируемых) цен на розничных рынках выявлено повышение нерегулируемых цен для большинства энергосбытовых компаний. В частности, значительный рост средневзвешенных свободных (нерегулируемых) цен на электрическую энергию наблюдается в Брянской, Орловской, Ивановской и Нижегородской областях.

Как по одноставочным, так и по двуставочным тарифам рост для небольших по объемам поставляемой электрической энергии сбытовых компаний составил до 200%. Для крупных компаний максимальный рост составил 70%.

Во многом эта ситуация вызвана сокращением доли электроэнергии, продаваемой по регулируемым ценам, и завышением в соответствии с прогнозом потребления свободных (нерегулируемых) цен на электроэнергию и мощность. По регулируемым ценам обеспечивается 100% потребления энергии населением, в результате даже бюджетные организации получают энергию по нерегулируемым ценам.

В области электроэнергетики и тарифов коммунального комплекса предельные уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию были установлены на федеральном уровне в августе 2008 года. Эти предельные уровни соответствовали благоприятной экономической обстановке и соответствующему прогнозу социального развития.

Более того, в соответствии с действовавшим в 2008 году законодательством эти предельные уровни тарифов не могли быть скорректированы до наступления соответствующего бюджетного периода, то есть до августа 2009 года. В области коммунальной энергетики в 2008 году вообще не было федеральных полномочий вносить изменения в уровень тарифов.

Частично острота ситуации с ростом цен на электроэнергию на начало 2009 года для населения может быть снята в связи с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 года №281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором существенно скорректирована система тарифного регулирования в энергетике.

В первую очередь это относится к изменению регулирования тарифов организации коммунального комплекса. Установлена возможность досрочного пересмотра тарифов организаций коммунального комплекса и предельных индексов в течение финансового года, обязательность пересмотра субъектами Российской Федерации своих решений в течение месяца в случае пересмотра предельных уровней тарифов на федеральном уровне.

Было устранено двойное регулирование тарифов на электроэнергию (законодательством об электроэнергетике и законодательством о тарифах организаций коммунального комплекса), сложившееся со времени принятия Федерального закона №210-ФЗ.

Отменяются инвестиционные надбавки на тарифы за электроэнергию, за счет которых тарифы для потребителей могли превышать предельные уровни, установленные на федеральном уровне.

Стало возможным продление, установление и применение предельных индексов изменения тарифов в коммунальном комплексе с федерального уровня.

Особое значение имеет установление законом свободного доступа к информации о регулируемой деятельности организаций коммунального комплекса путем введения стандартов обязательного раскрытия информации для организаций коммунального комплекса.

В области «большой» энергетики изменения законодательства также относятся к исключению привязки к финансовому году и бюджетному процессу установления тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Принятие Федерального закона №281-ФЗ требует принятия правительством соответствующей нормативной базы, регулирующей порядок применения изменений в законодательстве.



Указанные изменения в законодательстве позволяют снизить до некоторой степени рост тарифов в энергетике, в первую очередь наиболее существенной составляющей – инвестиционных надбавок организаций коммунального комплекса. В то же время эти изменения позволяют провести в короткие сроки мониторинг структуры тарифов и их роста.

В условиях проявления кризисных явлений в экономике ФСТ России подготовила Концепцию государственной тарифно-ценовой политики в инфраструктурных секторах.

Основными положениями этой концепции являются:

- обеспечение недискриминационного доступа к сетевой инфраструктуре;
- оптимизация процессов инвестиционного планирования и реализации инвестиционных проектов регулируемых субъектов;
- специфика инвестиционного процесса и применения тарифно-ценового регулирования, основанного на регулировании нормы прибыли в кризисных условиях (последнее предусматривает механизмы контроля инвестиционных программ и их корректировки на основе повышения эффективности капиталовложений и проектных решений).

В концепции сформулированы ключевые направления государственного регулирования инфраструктурных секторов:

- комплексное экономическое регулирование, в том числе тарифно-ценовое, согласование и контроль инвестиционных программ, недискриминационный доступ к сетевой инфраструктуре;
- антимонопольное регулирование, в основном в отношении конкурентных секторов;
- техническое регулирование (технические регламенты, критерии наличия и отсутствия технических возможностей присоединения к сетям);
- регулирование социальных аспектов (сокращение перекрестного субсидирования, регулируемые тарифы для конечных потребителей, защита уязвимых категорий потребителей);
- бюджетное регулирование (государственное участие в инвестиционных проектах).

В проекте концепции сформулированы направления совершенствования государственной системы регулирования инфраструктурных секторов, положения, которые должны быть внесены в нормативную базу в области регулирования.

Введение стандартов раскрытия информации регулируемыми субъектами по регулируемым услугам (цены и тарифы, инвестиционные программы, наличие или отсутствие технологических возможностей на присоединение к сетевой инфраструктуре).

Определение категорий уязвимых потребителей, формирование системы комплексной защиты интересов таких потребителей.

Разработка стандартных форм договоров на поставку регулируемых товаров (услуг), а также регулирование их ключевых условий, принимая во внимание особенности функционирования инфраструктурных секторов.

Введение стандартизированных тарифных ставок за технологическое присоединение к инфраструктурным сетям.

Переход на долгосрочное ценовое регулирование, в том числе для повышения инвестиционной привлекательности, с учетом достижения заданного уровня качества, надежности регулируемых услуг, применение методов регулирования нормы прибыли и сравнительного анализа (RAB + бенчмаркинг).

Использование в государственном регулировании механизмов, стимулирующих снижение издержек производства товаров (услуг) инфраструктурными организациями, в том числе введение стандартов закупочной деятельности регулируемых субъектов.

Совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам:

- установления и применения цен и тарифов на регулируемые товары (услуги), платы за технологическое присоединение к инженерным сетям;
- применения стандартов раскрытия информации;
- реализации утвержденных инвестиционных программ и/или программ капитального строительства;



– применения утвержденных типовых договоров на поставку регулируемых товаров и услуг. Кроме этого необходимо обсудить возможность внесения следующих изменений в существующую нормативную базу:

– внести изменения в Правила определения стоимости электрической энергии (мощности), поставляемой на розничном рынке по регулируемым ценам (тарифам), оплаты отклонений фактических объемов потребления от договорных, а также возмещения расходов в связи с изменением договорного объема потребления электрической энергии, утвержденные приказом ФСТ России от 31 августа 2007 года №166-э/Г, для более точной (приближенной к фактически складывающейся на оптовом рынке электроэнергии (мощности)) оценке средневзвешенных цен;

– предусмотреть в законодательстве понятие гарантирующего поставщика 2-го уровня, нормы регулирования и методику трансляции нерегулируемых цен гарантирующим поставщиком 2-го уровня с розничного нерегулируемого рынка электроэнергии (мощности) для своих потребителей;

– внести изменение в Методические указания по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденные приказом ФСТ России от 6 августа 2004 года №20-Э/2 и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 года №109, в части определения критериев дифференциации тарифов для уменьшения диапазона разброса нерегулируемой цены между потребителями, имеющими менее 2 тыс. часов использования заявленной мощности в год (ЧЧИ), и потребителями, имеющими ЧЧИ от 7 тыс. и выше, в целях сглаживания ценовых колебаний;

– внести изменения для ликвидации нестыковки балансов как оптового рынка с розничным, так и внутри розничного рынка (имеется в виду использование различной базы для расчета регулируемого тарифа для конечных потребителей и тарифа на оказание услуг на передачу в регулируемой части. При этом конечный тариф оплачивается от фактически потребленной мощности, а тариф на передачу – от заявленной (плановой). В объеме нерегулируемой части существует разрыв между объемом обязательств гарантирующего поставщика на оптовом рынке и розничных потребителей перед данным гарантирующим поставщиком, так как постановление Правительства №530 предусматривает особый порядок определения объемов покупки по нерегулируемым договорам для потребителей с присоединенной мощностью свыше 750 кВА);

– разработать реальную нормативную базу в вопросе ограничения потребления электрической энергии потребителей-неплательщиков и создания финансовых гарантий оплаты потребляемых энергоресурсов (сейчас какие-либо меры можно предпринимать лишь после 2 месяцев неоплаты);

– в связи с внесенными Федеральным законом №281-ФЗ в Федеральный закон №210-ФЗ изменениями, касающимися исключения из сферы действия последнего коммунальной энергетики, необходимо разработать нормативно-правовую базу для коммунальной энергетики, соответствующую действующему законодательству в сфере энергетики.

Перечисленные изменения в законодательство и нормативно-правовую базу в области тарифного и ценового регулирования в энергетике необходимо внести в кратчайшие сроки. Необходимо разработать новый порядок принятия нормативной базы. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, разрабатывающий такие изменения, должен обладать полномочиями по их быстрейшему согласованию и принятию. Существующая практика прохождения в правительстве нормативных актов до их принятия неприемлема в условиях кризисных изменений в экономике.