

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

С 2000 года продолжается осуществление мероприятий по реформированию электроэнергетической отрасли Российской Федерации, идет планомерное формирование нормативно-правовой базы, что является залогом достижения основных целей реформирования отрасли: повышения эффективности производства и потребления электроэнергии, обеспечения надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей и создания условий для развития отрасли на основе привлечения инвестиций.

В настоящее время в сфере электроэнергетики действуют 8 основных федеральных законов, 24 постановления и 9 распоряжений Правительства Российской Федерации, более 30 приказов Минэнерго России, ФСТ России и ФАС России. Действующая законодательная база реформирования электроэнергетики позволила сформировать целевую структуру отрасли и запустить необходимые инвестиционные процессы. Кроме того, накопленный опыт реформирования электроэнергетики является примером и основой для других отраслей, в которых структурные преобразования находятся на начальной стадии.

Среди нормативных актов, регулирующих отрасль, следует особо отметить Закон «Об электроэнергетике», Правила оптового и розничных рынков, Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре, Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии.

Наиболее важным с точки зрения антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике являются положения статьи 25 Федерального закона от 26.03.2003 №35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Так, с учетом изменений, внесенных в закон об электроэнергетике в ноябре 2007 года, статья 25 данного закона вводит понятие нарушений антимонопольного законодательства, выразившихся в возможности манипулирования ценами на оптовом и розничных рынках, злоупотреблении исключительным положением на оптовом и розничных рынках.

Кроме того, в законе об электроэнергетике дается определение зон свободного перетока электрической энергии (мощности), характеризующих часть энергетической системы, где отсутствуют технологические и иные ограничения на переток электрической энергии (мощности), а также установлен иной, по сравнению с установленным в законе от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», порог доминирования хозяйствующих субъектов на рынке электроэнергии, характеризующийся долей в 20% от установленной мощности и выработки генерирующего оборудования в географических границах зоны свободного перетока электрической энергии (мощности).

Данные изменения, разработанные ФАС России и внесенные в закон об электроэнергетике, позволят в случае наличия злоупотреблений со стороны участников прежде всего оптового рынка электрической энергии (мощности) применять нормы антимонопольного законодательства практически ко всем крупным игрокам оптового рынка электроэнергии (мощности). Это крайне важно в переходный период, характеризующийся наличием системных ограничений на рынке, возникших вследствие увеличения потребления и дефицита сетевых и производственных мощностей в отдельных зонах свободного перетока оптового рынка электроэнергии (мощности).

Кроме того, законом об электроэнергетике установлены дополнительные инструменты реагирования, которые могут быть применены в отношении субъектов, занимающих доминирующее или исключительное положение, а также имеющих возможность манипулирования ценами. К таким субъектам могут быть применены меры по ограничению цен в ценовых заявках, а также введение государственного регулирования цен (тарифов).

В случае неоднократного злоупотребления доминирующим или исключительным положением, в том числе при осуществлении манипулирования ценами на оптовом и розничных рынках, антимонопольным органом могут быть применены меры по принудительному разделению таких хозяйствующих субъектов.

Введение возможности применения таких жестких мер позволит предотвратить значительные всплески свободной (нерегулируемой) цены на электрическую энергию (мощность) на рынке.

Необходимо отметить, что в основе российской модели оптового рынка электрической энергии (мощности) лежит узловое формирование маржинальной цены на электрическую энергию (мощность). При этом цена в узле (группе узлов) оптового рынка формируется по самой высокой ценовой заявке генератора, прошедшего конкурентный отбор.

Узловые цены являются важным инвестиционным сигналом для потребителей и инвесторов, а также могут быть использованы для анализа целесообразности включения тех или иных объектов строительства электросетевого хозяйства в инвестиционные программы сетевых организаций, в том числе при осуществлении моделирования с целью извлечения максимальной выгоды для потребителей (получения наиболее низких цен в узлах сети).

Однако применение модели узлового ценообразования несет в себе риски необоснованного завышения цены производителями электрической энергии, находящимися в условиях временного дефицита генерирующих мощностей в определенной зоне. ФАС России уделяет особое внимание данному вопросу. В настоящее время в рамках контроля за установлением случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электроэнергии (мощности) ФАС России формирует совместно с администратором торговой системы, системным оператором и советом рынка систему мониторинга значительных отклонений свободных (нерегулируемых) цен, сложившихся в результате конкурентного отбора ценовых заявок участников оптового рынка.

Этот механизм основан на Порядке установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности), утвержденном приказом ФАС России от 14.11.2007 №378. Реализация такого механизма позволит в оперативном режиме выявлять существенные отклонения цены, проводить анализ на предмет влияния на формирование такого отклонения объективных факторов (таких, как вывод в ремонт генерирующего оборудования, вывод в ремонт линий электропередачи, погодные условия) и отбирать случаи, отклонение цены в которых было обусловлено ценовой стратегией участника рынка. Такие случаи будут рассматриваться ФАС России в установленном порядке на предмет наличия при-



знаков нарушения антимонопольного законодательства, выразившихся в манипулировании ценами на электрическую энергию (мощность).

Крайне важно, по мнению специалистов ФАС России, осуществлять все необходимые меры для исключения ценовых колебаний, связанных с наличием системных ограничений, вследствие которых на рынке в некоторые периоды времени могут возникать зоны с ограниченной конкуренцией.

В связи с этим статьей 25 закона об электроэнергетике предусмотрено участие антимонопольного органа в процедуре согласования инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также сетевых организаций, удовлетворяющих критериям, определенным Правительством Российской Федерации. Участие ФАС России в процедуре согласования инвестиционных программ позволит способствовать строительству сетевых и генерирующих активов в целях снятия системных ограничений и сокращения количества зон свободного перетока электрической энергии (мощности).

Розничные рынки

На момент начала реформы субъектный состав отрасли представлял собой вертикально интегрированные компании, оказывавшие потребителям услуги энергоснабжения, то есть поставлявшие электроэнергию по принадлежащим им электрическим сетям.

Одной из важных задач, позволяющей сформировать условия для развития конкуренции на розничных рынках, является завершение разделения конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в электроэнергетике.

Для осуществления поставленной задачи в 2004 году были внесены изменения в действующее законодательство, предусмотрен запрет на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в электроэнергетике. С участием ФАС России был разработан ряд подзаконных нормативно-правовых актов, установивших систему контроля за соблюдением данного запрета, а сам антимонопольный орган был наделен полномочиями осуществлять принудительное разделение компаний, добровольно не выполнивших требование законодательства.

В течение 2006–2008 годов ФАС России и ее территориальными органами была проведена работа по проверке соблюдения запрета на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности практически всеми хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере электроэнергетики. В результате было вынесено более 70 решений о принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов, нарушающих данный запрет.

Другой задачей является обеспечение доступа сбытовых компаний к услугам сетевых компаний. Разработанные с участием ФАС России Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии гарантировали право любой сбытовой компании на заключение договора с сетевой компанией на передачу электроэнергии, регламентировали порядок заключения такого договора.

Вместе с тем проведенный антимонопольным органом анализ и оценка конкурентной среды на формирующихся розничных рынках показали, что в 2007 году сбытовые компании, созданные в результате реорганизации акционерных обществ энергетики и электрификации, входящих в группу лиц РАО «ЕЭС России», занимали более 75% на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а в большинстве регионов их доля близка к 100%. Сбытовые компании, не являющиеся субъектами оптового рынка, занимали долю, близкую к 100% на локальных рынках внутри субъекта Российской Федерации (в основном в границах муниципальных образований, города или поселка). Доля независимых энергосбытовых компаний, не являющихся гарантирующими поставщиками, малозначительна и, как правило, не превышает 10% в соответствующих границах рынка.

В целом по всем субъектам Российской Федерации на основе данных, представленных территориальными управлениями, можно сделать вывод о высокой концентрации на розничных рынках электрической энергии в условиях неразвитой конкуренции.



В связи с этим основными своими задачами антимонопольный орган видит обеспечение формирования конкуренции за счет:

- создания условий для выхода местных энергоснабжающих организаций на оптовый рынок;
- контроля недискриминационного доступа к сетям;
- создания условий реализации права выбора потребителя поставщика электроэнергии.

Выполнение поставленных задач осуществляется как путем активного участия в нормотворческой работе, так и в ходе контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на розничных рынках.

По данным ФАС России, организации ТЭК являются основными нарушителями антимонопольного законодательства. Более 2/3 всех злоупотреблений доминирующим положением фиксируется именно в этой сфере¹.

Основная часть жалоб подается участниками розничных рынков электроэнергии на действия доминирующих субъектов – энергосбытовых, электросетевых компаний, выделившихся в процессе реорганизации РАО «ЕЭС России». Действия (бездействия) данных компаний направлены на препятствование допуску независимых потребителей на оптовый и розничные рынки электроэнергии (мощности). Самые распространенные нарушения выражаются в:

- отказе (уклонении) от заключения договора купли-продажи электрической энергии;
- отказе (уклонении) от заключения договора на передачу электроэнергии;
- отказе (уклонении) от заключения соглашения об информационном обмене, а также

иных обязательных договоров (трехсторонних соглашений, изменений в договор энергоснабжения), необходимых для допуска к торгам на оптовом рынке электрической энергии (мощности).

Контроль за деятельностью субъектов естественных монополий (сетевых компаний)

В настоящее время одной из наиболее острых проблем в сфере электроэнергетики является технологическое присоединение производителей и потребителей электрической энергии к электрическим сетям.

Ограничения в присоединении новых мощностей происходит вследствие значительно недоинвестирования сетевой инфраструктуры в предыдущие периоды и недостаточности средств для адекватного ее развития за счет действующих тарифов на передачу электроэнергии. Также серьезной проблемой является несинхронизированность развития электрических сетей разного уровня напряжения, отсутствие какой-либо регламентации процесса формирования инвестиционных программ электросетевых компаний, а также оценки их исполнения. Вследствие этого нередко возникают ситуации, когда для подключения к электрической сети, например, небольшого промышленного предприятия или жилого микрорайона требуется произвести строительство не только сетевых объектов низкого напряжения, но и среднего, иногда – высокого напряжения (объекты ЕНЭС). Таким образом, в крупнейших промышленных районах, где существует проблема дефицита мощностей, сетевая организация часто не имеет технической возможности в установленном порядке присоединить новый объект по причине существующих ограничений на присоединенную мощность и недостаточности инвестиционных средств в составе утвержденного тарифа на передачу.

¹ А.Н. Голомолзин, Либерализация рынка энергии и энергоресурсов как фактор развития конкурентноспособности эко-

номики, пятый Всероссийский энергетический форум «ТЭК России в XXI веке».



Типичными решениями данных проблем были взимание платы свыше установленного тарифным органом размеров (или взимание завышенной платы при отсутствии установленных размеров), заключение не предусмотренных законодательством договоров на создание технической возможности присоединения, а также требования о безвозмездной передаче построенных за счет потребителя объектов электросетевого хозяйства в собственность сетевой компании (подчас сопровождающиеся требованием о возмещении налоговых последствий такой передачи). Зачастую такие действия сетевой компании нарушали установленный порядок технологического присоединения, порядок ценообразования в отношении данных услуг и антимонопольное законодательство.

В целях решения данных проблем ФАС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти были разработаны изменения в Правила технологического присоединения к электросетям и Основы ценообразования на электрическую и тепловую энергию. В марте 2007 года данные изменения были внесены в действующие нормативно-правовые акты.

Указанные изменения предусматривают включение в состав платы за технологическое присоединение расходов на строительство (реконструкцию) объектов электросетевого хозяйства, что должно создать экономическую основу для подключения новых потребителей к электрическим сетям и существенно сократить количество отказов в технологическом присоединении. Одновременно устанавливается более четкая регламентация процедуры технологического присоединения, в том числе:

- обозначены границы ответственности между сетевой организацией и заявителем при выполнении технических условий на присоединение;
- предусмотрен упрощенный порядок подачи документов и сокращенные сроки рассмотрения сетевой организацией заявки на технологическое присоединение энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц, присоединенная мощность которых не превышает 750 кВт (субъектов малого предпринимательства).

При этом введение платы за технологическое присоединение с учетом инвестиционной составляющей является вынужденной мерой и носит, как представляется, временный характер. Целевой моделью в данном случае является установление такого уровня тарифов на передачу электроэнергии, который позволял бы сетевым компаниям реализовывать инвестиционные программы за счет данных средств, что требует коренного изменения подходов к регулированию установления размера тарифов на передачу электроэнергии. Речь, в частности, идет о переходе от метода «затраты плюс» к методу обоснованной доходности на вложенный капитал.

Тарифное регулирование на основе экономически обоснованного уровня доходности инвестированного капитала применяется практически во всех европейских странах. Суть данного метода в компенсации стоимости привлеченного и акционерного капитала в тарифе, устанавливаемом государством. Инфраструктурная компания-инвестор привлекает капитал на фондовом рынке и инвестирует его в соответствии с инвестиционной программой, согласованной с органом регулирования естественной монополии. Плата за обслуживание капитала включается в статью регулируемой валовой выручки монополии. Возврат на задействованный капитал (как на акционерный, так и заемный) включается в тариф по ставке, установленной регулирующими органами. Система тарифного образования, основанная на экономически обоснованном уровне доходности инвестированного капитала, устанавливает долгосрочные правила функционирования компаний и обеспечивает возврат сделанных инвестиций, что позволяет привлекать долгосрочное финансирование по минимальной цене. Применение данной системы также выгодно для потребителей, поскольку плата за модернизацию и реконструкцию сетевой инфраструктуры распределяется на весь срок ее использования, система регулирования стимулирует предприятия к повышению эффективности и приводит тарифы в соответствие надежности и качеству предоставляемых товаров и услуг.

С целью внедрения тарифного регулирования на основе экономически обоснованного уровня доходности инвестированного капитала были приняты поправки в постановление Прави-



тельства Российской Федерации от 26.02.2004 №109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации».

В настоящее время началась реализация пилотных проектов по применению нового способа тарифного регулирования в двух субъектах Российской Федерации (Астраханская и Ростовская области). Кроме этого, ведется подготовка реализации аналогичных проектов в других регионах.

В целом руководство и специалисты ФАС России отмечают, что реформа электроэнергетики продвигается в правильном с точки зрения развития конкуренции русле. При этом основными задачами ФАС России является пресечение деятельности хозяйствующих субъектов по манипулированию ценами на электроэнергию на оптовом рынке, контроль за деятельностью сетевых компаний, стимулирование развития конкуренции в розничной сфере.