

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ В ОТРАСЛЯХ ТЭК



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ТАРИФАМ
Сергей Геннадьевич Новиков

Федеральная служба по тарифам является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Цели и задачи

Содержание миссии ФСТ России заключается в осуществлении правового регулирования в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроля за их применением, а также осуществление функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти.

Цель деятельности ФСТ России заключается в обеспечении сбалансированности и долгосрочной стабильности регулируемых рынков товаров и услуг в инфраструктурных секторах на всех уровнях государственного ценового регулирования.

Достижение целей деятельности Службы предполагает решение следующих тактических задач:

1. Обеспечение эффективного и стабильного государственного регулирования тарифов.

Данная задача отражает необходимость обеспечения высокого уровня качества и обоснованности принимаемых решений по определению (установлению) цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий и организаций жилищно-коммунального комплекса.

2. Повышение эффективности государственного контроля регулируемых цен и тарифов.

Данная задача отражает необходимость повышения эффективности государственного контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий и организаций жилищно-коммунального комплекса.

Электроэнергетика

В среднем по Российской Федерации предельный рост регулируемых тарифов на электроэнергию для всех категорий потребителей составил в 2007 году 10%. В 2008 году предельный рост регулируемых тарифов на электроэнергию для всех категорий потребителей составил 12%. При этом в отдельных субъектах Российской Федерации рост предельных максимальных уровней тарифов превысил средний по Российской Федерации индекс изменения предельных максимальных уровней тарифов на 2008 год. Это в основном связано с наличием крупных инвестиционных программ, согласованных с администрациями субъектов Российской Федерации.

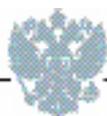
Предельный рост тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии, утвержденных на 2008 год, составил в среднем по Российской Федерации 19,7%. В связи с тем, что начиная с 2008 года тарифы на электрическую энергию в соответствии с п. 39 «Основ ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2004 №109, определяются с применением метода индексации тарифов (цен), в соответствии с формулами индексации регулируемых тарифов (цен) на электрическую энергию (мощность) сумма перекрестного субсидирования между производством тепловой и электрической энергии остается в составе НВВ на производство электрической энергии и будет ежегодно увеличиваться в соответствии с прогнозным индексом потребительских цен, что должно учитываться региональными органами исполнительной власти при утверждении ими тарифов на производство тепловой энергии в режиме комбинированной выработки.

Предельный рост регулируемых тарифов на 2008 год для населения в среднем по Российской Федерации составил 14%.

Газовая отрасль

В 2006 году Правительством Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации были приняты принципиальные решения по ценам на газ на ближайшие годы. Это стало результатом произошедших сдвигов в экономике страны, вызвавших изменение подходов к определению стоимости этого базового для России ресурса. По существу, произошел отказ от концепции «дешевого газа» для внутреннего рынка и переход к принципам ценообразования, обеспечивающего равную доходность реализации газа на внутреннем и внешнем рынках. Задачи в сфере регулирования и развития газовой отрасли, внутреннего рынка газа определены протокольным решением Правительства Российской Федерации 30 ноября 2006 года и реализуются ФСТ России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти.

В период 2009–2010 годов будет проведена работа по гармонизации подходов к установлению оптовых цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопро-



водам на основе рассчитанных ОАО «Газпром» реальных расстояний транспортировки газа от мест добычи до районов его потребления.

При определении подходов к формированию конечных цен на газ необходимо также продолжить доведение тарифов на газораспределение и сбыт газа до экономически обоснованных уровней, учитывая в том числе влияние проводимой в настоящее время газификации регионов и объективную необходимость совершенствования систем коммерческого учета газа, с одновременным проведением комплекса мероприятий по ликвидации перекрестного субсидирования в сфере распределения и сбыта газа.

Нефтяная отрасль

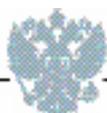
В соответствии с пунктом 18 Плана подготовки проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.06.2006 №845-р разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов», который Правительство Российской Федерации утвердило постановлением от 29.12.2007 №980.

Указанным постановлением утверждены Правила государственного регулирования тарифов или их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, определяющие порядок формирования и государственного регулирования тарифов или их предельных уровней и порядок осуществления государственного контроля за их применением, а также утвержден перечень услуг субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, тарифы на которые регулируются государством. Кроме того, указанным постановлением ФСТ России наделено полномочиями разрабатывать и утверждать методические указания по установлению соответствующих тарифов или их предельных уровней.

Государственное регулирование предельных индексов и предельных уровней тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства

В соответствии с нормами Федерального закона от 26.12.2005 №184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 14.05.1995 №41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» и Федерального закона от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» ФСТ России ежегодно утверждает предельные индексы и предельные уровни тарифов в сфере жилищно-коммунального комплекса.

Расчет предельных уровней тарифов и индексов максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса производится на основании подходов, определенных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации. В соответствии с данным прогнозом рост затрат на товары и услуги организаций коммунального комплекса определен на уровне не выше уровня инфляции. Более высокий рост затрат, превышающий прогнозный индекс потребительских цен, объясняется влиянием тарифов естественных монополий (электроснабжение, газоснабжение), а также наличием инвестиционных и производственных программ организаций коммунального комп-



лекса, ориентированных на реновацию отрасли, создание новой инженерной инфраструктуры и улучшение качества оказываемых услуг.

На 2008 год приказом ФСТ России от 11.04.2007 №68-э/5 утверждены максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, оказывающих услуги в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов в среднем по субъектам Российской Федерации. Утверждены также предельные уровни тарифов на тепловую энергию, за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в среднем по субъектам Российской Федерации на уровне, определяемом исходя из максимальной величины роста на 2008 год и среднего тарифа по субъекту Российской Федерации, рассчитанного исходя из тарифов, действовавших для указанных организаций по состоянию на 31.12.2007, предельные максимальные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги и предельные максимальные индексы изменения размера платы граждан за жилое помещение по субъектам Российской Федерации.

В расчет предельных индексов и тарифов на 2008 год в сфере жилищно-коммунального хозяйства включены финансовые средства, необходимые для реализации инвестиционных и производственных программ организаций коммунального комплекса по 572 организациям коммунального комплекса 52 субъектов Российской Федерации.

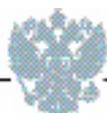
В январе 2007 года вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2006 №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», который внес значительные изменения в действующее законодательство в сфере жилищно-коммунального комплекса. Данные изменения позволяют проводить более гибкую тарифную политику, в том числе создана возможность утверждать предельные индексы изменения тарифов организаций коммунального комплекса на срок более 1 года и согласовывать решения региональных регулирующих органов об установлении предельных индексов на уровне выше предельного. Расширены полномочия государственных органов по осуществлению оперативного контроля.

В соответствии с пунктом 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 19 февраля 2007 года впервые утверждены предельные индексы роста тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, оказывающих услуги в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов и предельные индексы изменения размера платы граждан за жилищно-коммунальные услуги по Санкт-Петербургу на трехлетний период (2008–2010 годы) (приказ ФСТ России от 11.04.2007 №69-э/6).

Основные направления деятельности ФСТ России в среднесрочной перспективе

В среднесрочной перспективе деятельность ФСТ России направлена на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации:

- по сдерживанию инфляции и обеспечению макроэкономической стабильности;
- по обеспечению защиты потребителей от монопольного повышения цен и тарифов, доступности и необходимого уровня качества товаров и услуг субъектов естественных монополий;
- по развитию и повышению эффективности инфраструктурного сектора экономики при обеспечении равных условий доступа потребителей к инфраструктуре и соблюдении основного принципа регулирования, закрепленного законом, – баланса интересов потребителей и производителей – субъектов естественных монополий;
- по совершенствованию системы государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий и повышению прозрачности этих организаций.



Наиболее актуальной для ФСТ России и региональных регулирующих органов по-прежнему остается задача сдерживания роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий и организаций коммунального комплекса.

Вместе с тем задача ликвидации всех видов перекрестного субсидирования в электроэнергетике, газовой отрасли и в других сферах естественных монополий остается одной из наиболее сложных. Однако ее решение должно рассматриваться в контексте решения общих задач по реформированию и развитию инфраструктурных отраслей, а не как самостоятельная задача. Решая эту задачу, необходимо совершенствовать, с одной стороны, механизм адресной поддержки малоимущих слоев населения, с другой – стабилизировать тарифную нагрузку на промышленных потребителей, что должно повысить их конкурентоспособность и конкурентоспособность отечественной продукции в целом.

На среднесрочную перспективу сохраняется задача доведения цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность поставок газа на внутренний и внешний рынки.

Принципиальные решения, определяющие динамику цен на газ до 1 января 2011 года, приняты Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в ноябре 2006 года и неукоснительно выполняются.

Соответствующие регуляторные решения, принимаемые ФСТ России, направлены, с одной стороны, на обеспечение развития газовой отрасли необходимыми инвестиционными ресурсами и стимулирование эффективного использования газа в экономике, замещения его в топливном балансе другими энергоносителями, развития энергосберегающих технологий, снижения энергоемкости ВВП, а с другой – учитывают необходимость сдерживания инфляции, недопущение снижения уровня жизни населения, обеспечения возможности отраслям-потребителям своевременно адаптироваться к повышению цен на газ и осуществить необходимые инвестиции в газо- и энергосберегающие технологии.

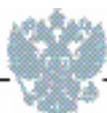
В условиях проводимых реформ естественных монополий для регулирующих органов особенно актуальным становится проведение анализа международного опыта в области тарифного регулирования с целью адаптации и внедрения наиболее эффективных образцов в практику тарифного регулирования в России. В частности, речь здесь может идти о таких вопросах, как:

- организационно-правовые и информационно-технологические механизмы обеспечения прозрачности регулируемых организаций;
- видоизменение под новые условия контрольных функций регулирующих органов;
- внедрение новых методов регулирования инфраструктурных организаций, таких как RAB (доходность инвестированного капитала), Benchmarking (сравнительная эффективность);
- условия и методы перехода от прямых методов тарифного регулирования к косвенным с их адаптацией к изменяющимся структурам регулируемых отраслей и моделям рынков, а также к новым продуктам и услугам;
- внедрение дифференцированного подхода к регулированию рынков, функционирующих в различных условиях.

Осуществляемые реформы естественных монополий, изменения в законодательстве о регулировании цен и тарифов, совершенствование разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обуславливают необходимость обеспечения действенного контроля за исполнением региональными и муниципальными регулирующими органами, а также регулирующими организациями принятых решений как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Полномочия ФСТ России и региональных регулирующих органов в части контроля должны обеспечить надлежащее использование инвестиционных ресурсов, включаемых в регулируемые государством цены (тарифы), повысить эффективность и обоснованность регулируемых государством цен (тарифов).

Важным моментом в реализации государственной тарифной политики, направленной на повышение эффективности инфраструктурных организаций – субъектов естественных монополий, включая использование закладываемых в тарифы инвестиционных ресурсов, является повышение прозрачности этих организаций. И российский и мировой опыт регулирования показыва-



ет, что это может и должно достигаться не только путем применения прямого административного контроля со стороны органов государственного регулирования, но и путем участия в этих процессах потребителей, инвесторов, иных заинтересованных лиц, общества в целом.

В этой связи Правительство Российской Федерации одобрило разработанную ФСТ России совместно с другими министерствами и ведомствами концепцию и включило в план законопроектной работы на 2008 год разработку федерального закона о стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий.

Внесение указанного законопроекта в Государственную Думу Российской Федерации в соответствии с планом намечено на IV квартал 2008 года.

К числу важных приоритетных задач ФСТ России, региональных органов регулирования на 2008 год и на последующие годы относится начатое и проводимое в предшествующие годы создание своего рода единого регуляторного пространства в России, включающего законченную общую нормативно-правовую и методическую базу, прозрачный и эффективный механизм вертикального и горизонтального взаимодействия между органами регулирования различных уровней, научно-обоснованную систему и методологию долгосрочного ценового прогнозирования и анализа принятых регуляторных решений (в том числе реализующую сценарный подход и использующую современные методы моделирования), развитую и отвечающую самым современным требованиям информационно-технологическую и коммуникационную базу.