



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

# Тарифная политика РФ в отраслях коммунальной сферы: экспертный взгляд

Долматов Илья Алексеевич, к.э.н.

Директор Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей

Москва 2020

## Актуальность доклада

С начала рыночных реформ система тарифного регулирования трансформируется вместе с регулируемыми отраслями. Происходящие изменения определяют ряд вызовов, требующих профессиональной дискуссии.

Ежегодно принимаются тысячи тарифных решений. Однако их анализ проводится лишь с точки зрения соблюдения законодательства. Общедоступная аналитика по регулируемым тарифам практически отсутствует.

## Цели подготовки доклада

- Анализ тенденций тарифного регулирования в последние десятилетия и определение вызовов на среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом глобальных трендов
- Выработка рекомендаций по тарифной политике
- Аналитическая информация о тарифных решениях федерального и регионального уровня

## Достижения в системе тарифного регулирования в последние 20 лет

- Долгосрочные среднеотраслевые параметры изменения регулируемых тарифов (уровень прогноза СЭР)
- Увеличение доли либерализованных рынков (электроэнергетика, газоснабжение, теплоснабжение)
- Элементы долгосрочности при регулировании цен конкретных организаций
- Зачатки стимулирующего регулирования (сохранение экономии, курс на внедрение «эталонов» затрат)
- Расширение методического инструментария регулирования
- Участие потребителей в регуляторном процессе
- Открытая информация о деятельности регулируемых организаций и регуляторов
- Многоуровневая система защиты населения

# Акценты зарубежных регуляторов

Внедрение стимулирующего регулирования, регулирования на основе показателей эффективности и на основе оценки рисков

01

02

Использование сложных моделей и научно-обоснованных передовых практик для определения степени эффективности регулируемых организаций

Тарифное стимулирование расширения ассортимента и повышения качества услуг, включая услуги в области энергоэффективности и сохранения энергии, развития распределенной генерации

03

04

Тарифное стимулирование передовых инноваций в инфраструктурном секторе

# ВЫЗОВЫ

Многофакторная  
макроэкономическая  
модель расчета  
допустимых темпов  
роста тарифов

Снижение  
административного  
давления

Обеспечение  
предпринимательской  
уверенности в  
стабильности  
проводимой тарифной  
политики

Кардинальное  
усиление  
стимулирующей  
функции тарифного  
регулирования

Создание  
качественной  
информационной  
среды регулирования



# Многофакторная макроэкономическая модель расчета допустимых темпов роста тарифов

## Почему привязка к ИПЦ не способствует «балансу интересов»

- Большинство аргументов в пользу сдерживания / отказа от сдерживания тарифного роста останутся дискуссионными в обозримой перспективе
- Текущая привязка тарифного роста к ИПЦ не предполагает постановки каких-либо «контролируемых» целей ни в сфере производства, ни в сфере потребления



Необходимо четко и реалистично формулировать задачи, которые предполагается решить в рамках «разрешенного» тарифного роста

# Традиционные «за» и «против» сдерживания тарифов

Дискуссионность этих тезисов во многом – следствие отсутствия целеполагания в тарифной политике

## «За»

- 1 Сдерживание тарифного роста способствует сдерживанию инфляции
- 2 Сдерживание тарифного роста способствует сдерживанию расходов граждан
- 3 Необходимо сохранение конкурентного преимущества по ценам на энергоресурсы для экспортоориентированных производителей
- 4 Необходимо сдерживание роста издержек промышленности, ориентированной на внутренний рынок
- 5 Отсутствие перспективы высокого роста тарифов стимулирует монополии к экономии

## «Против»

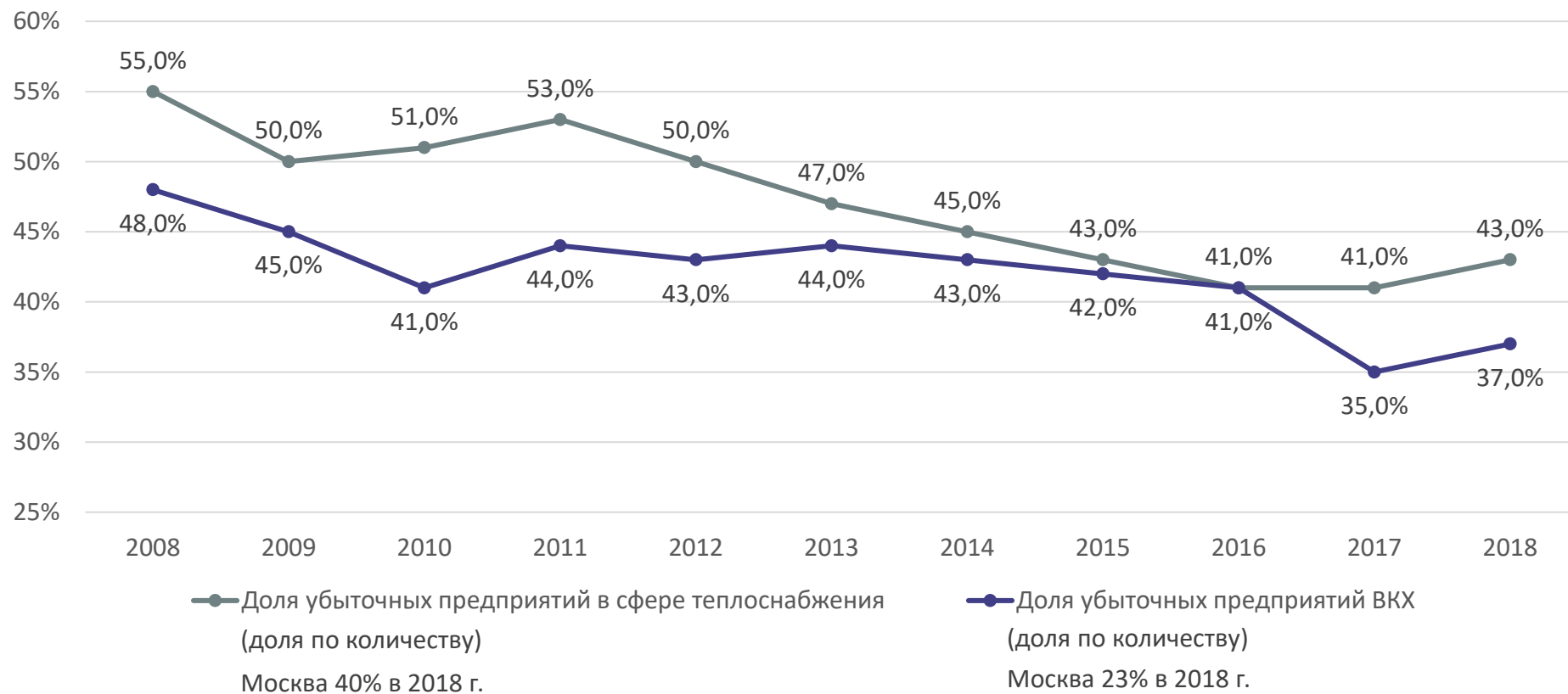
- 1 Весь спектр внутриотраслевых задач и проблем не может быть решен в рамках текущего уровня тарифов
- 2 Влияние роста инфраструктурных тарифов на инфляцию менее значимо на фоне иных факторов
- 3 Тарифное регулирование в России итак «социально ориентированное»
- 4 Цены на энергоресурсы и услуги ЖКХ в России сохраняются сравнительно низкими (на фоне других стран)
- 5 Дешевые энергоресурсы тормозят инновационные процессы в потребляющих секторах



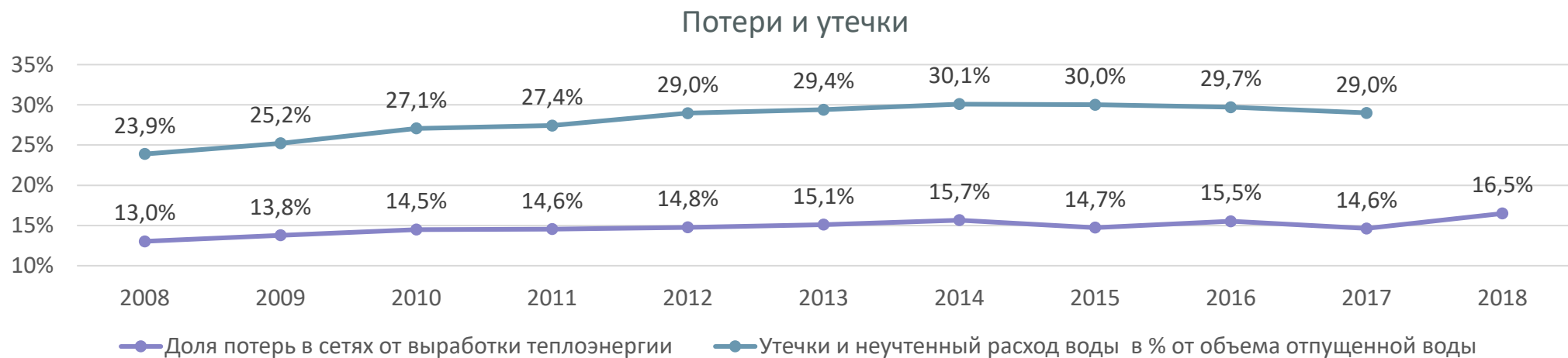
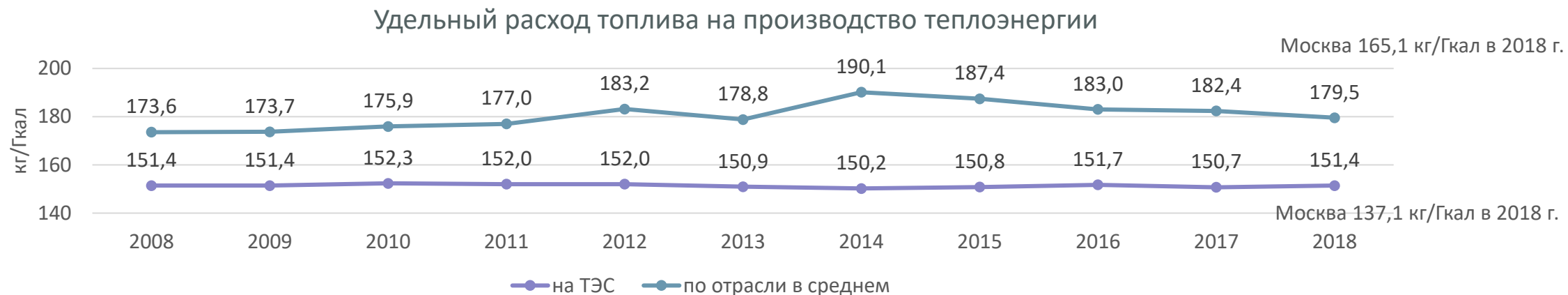
# Наметилась тенденция повышения эффективности электроэнергетики. Но «достаточен» ли результат?



## Снижается убыточность в коммунальном комплексе. Но какие цели ставились?



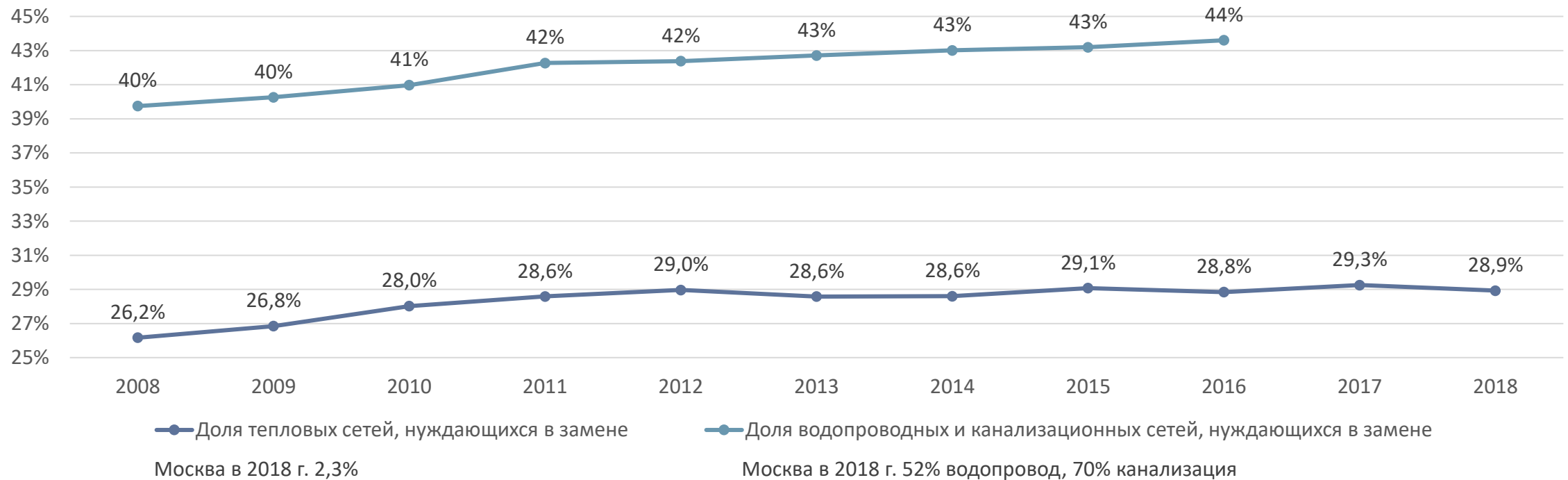
# Процесс повышения энергетической эффективности в коммунальном комплексе «буксует». А на какие мероприятия закладывались инвестиционные ресурсы?



Москва порядка 5% в 2018 г.

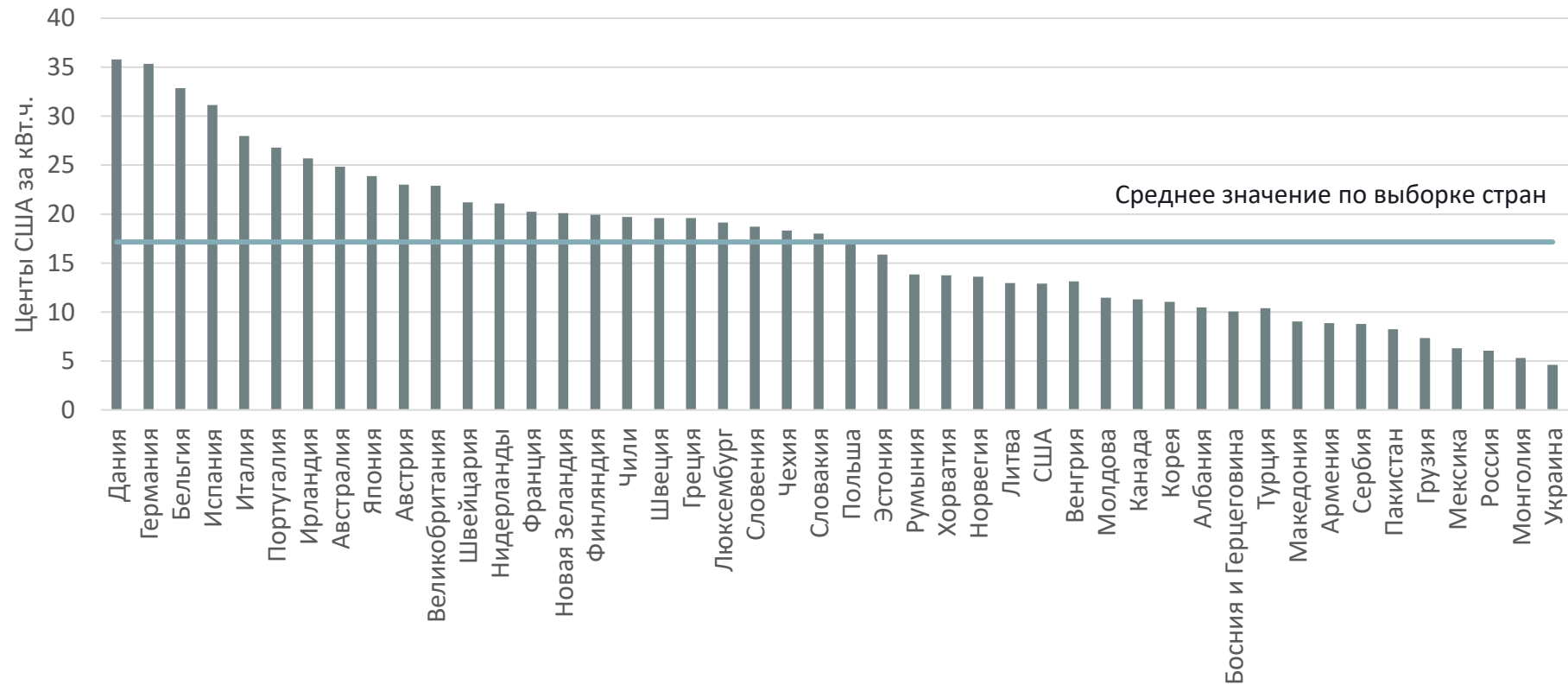
Москва порядка 10% в 2018 г.

## Темпы обновления фондов низкие. А какие были возможны?

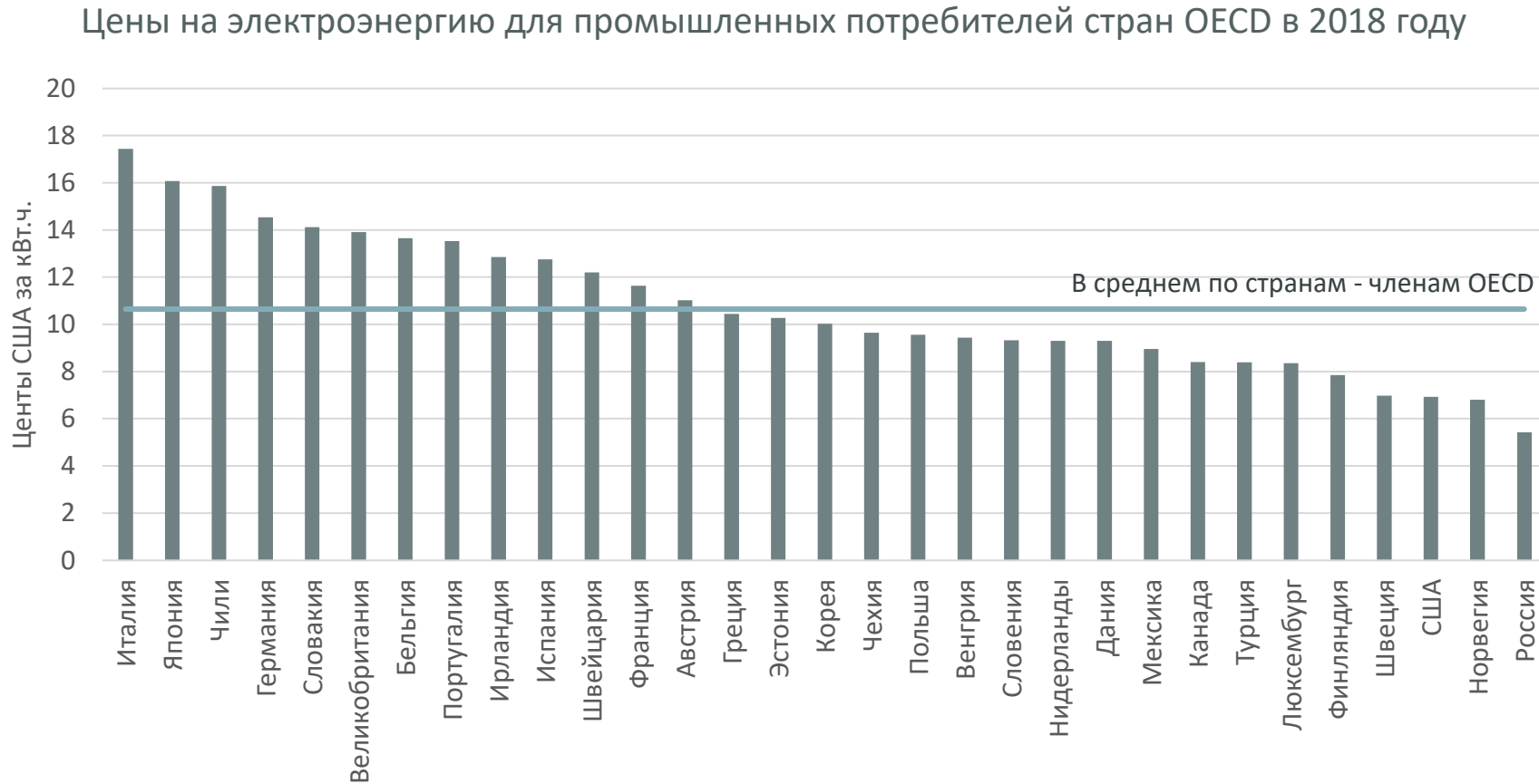


# Цены на электроэнергию сравнительно невысокие. А какой «разрыв» допустим?

Цены на электроэнергию для населения в различных странах в 2018 году

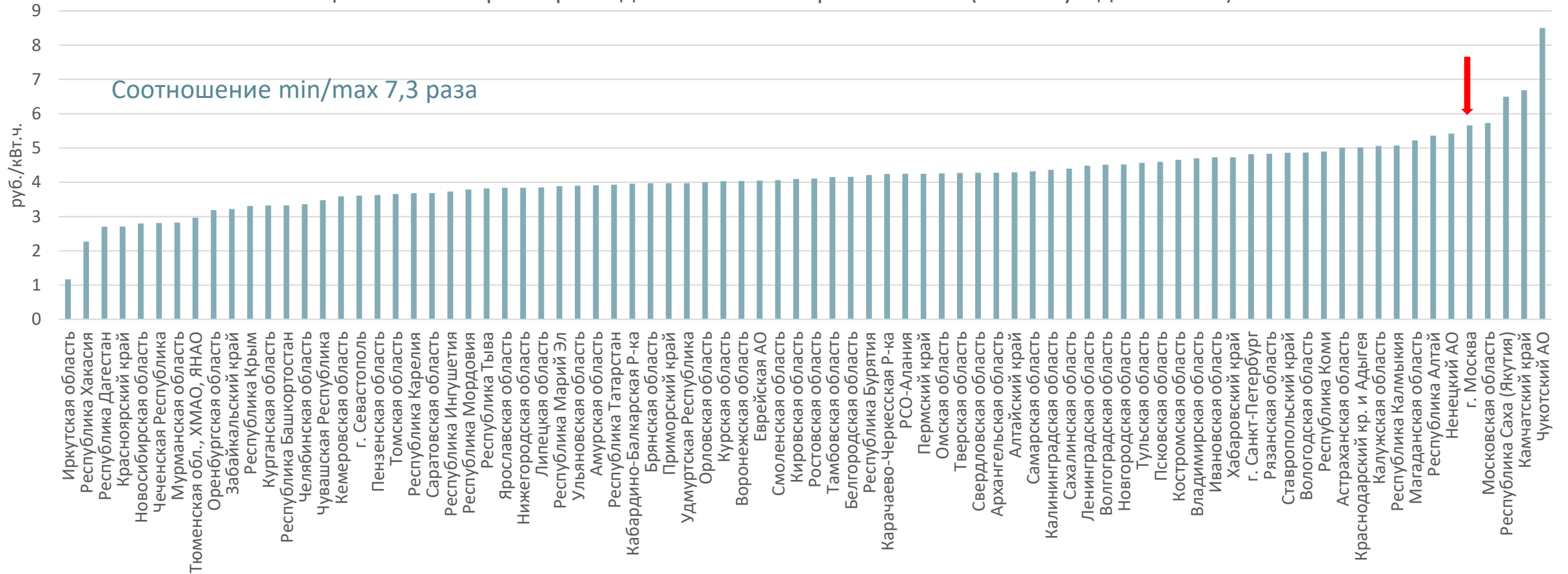


# Цены на электроэнергию сравнительно невысокие. А какой «разрыв» допустим?

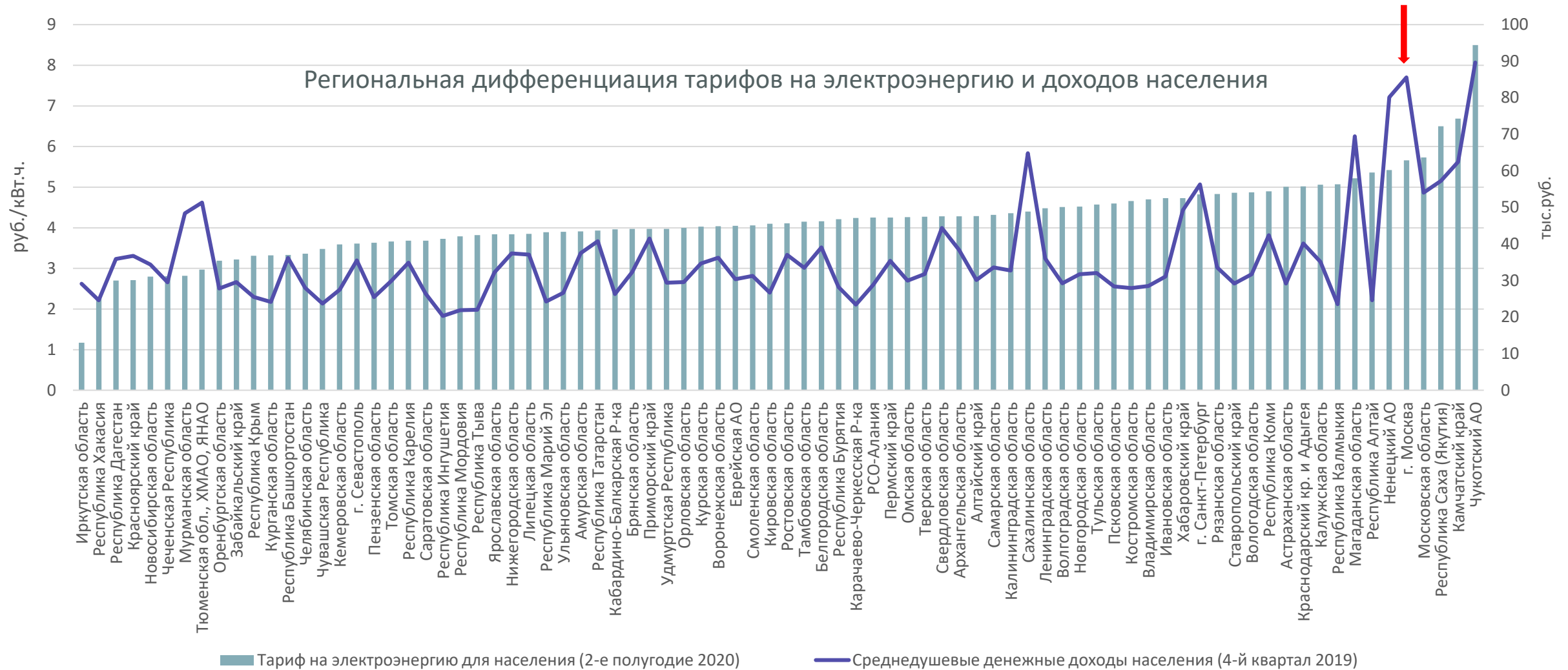


## Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?

Цены на электроэнергию для населения в регионах РФ (2-е полугодие 2020 г.)



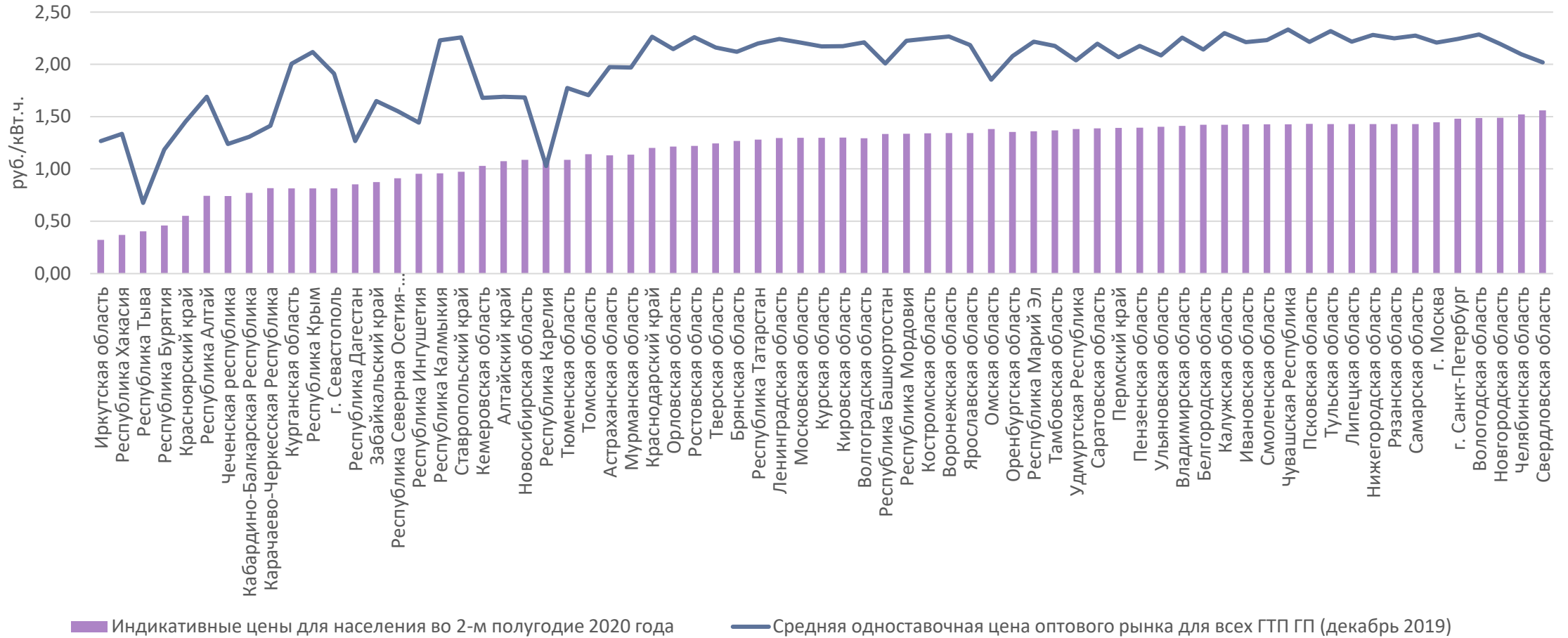
## Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?





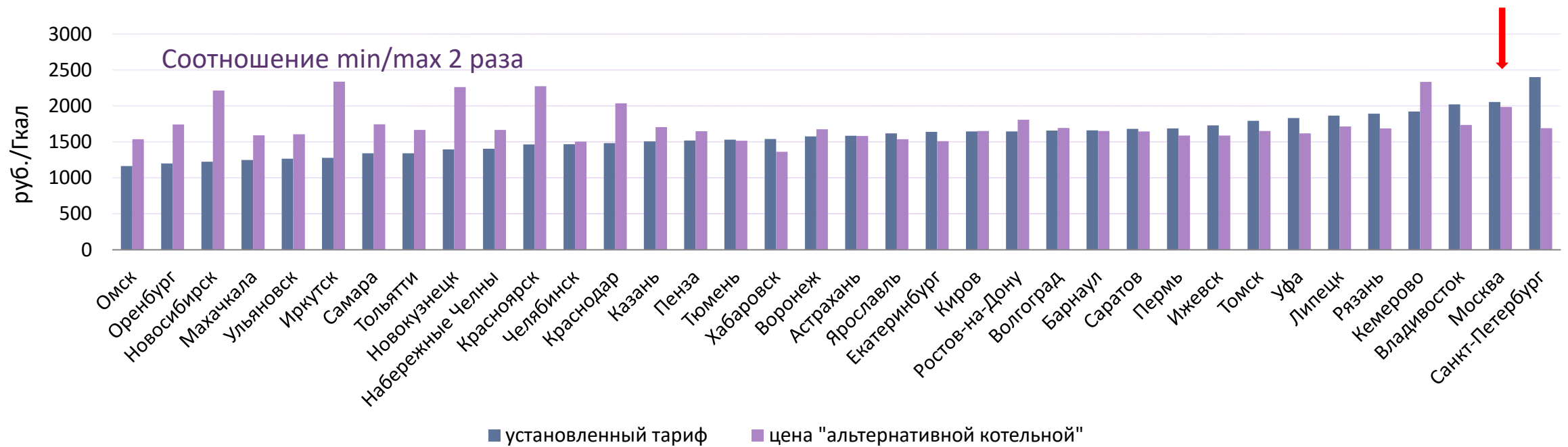
Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?

Региональная дифференциация рыночных и регулируемых цен оптового рынка



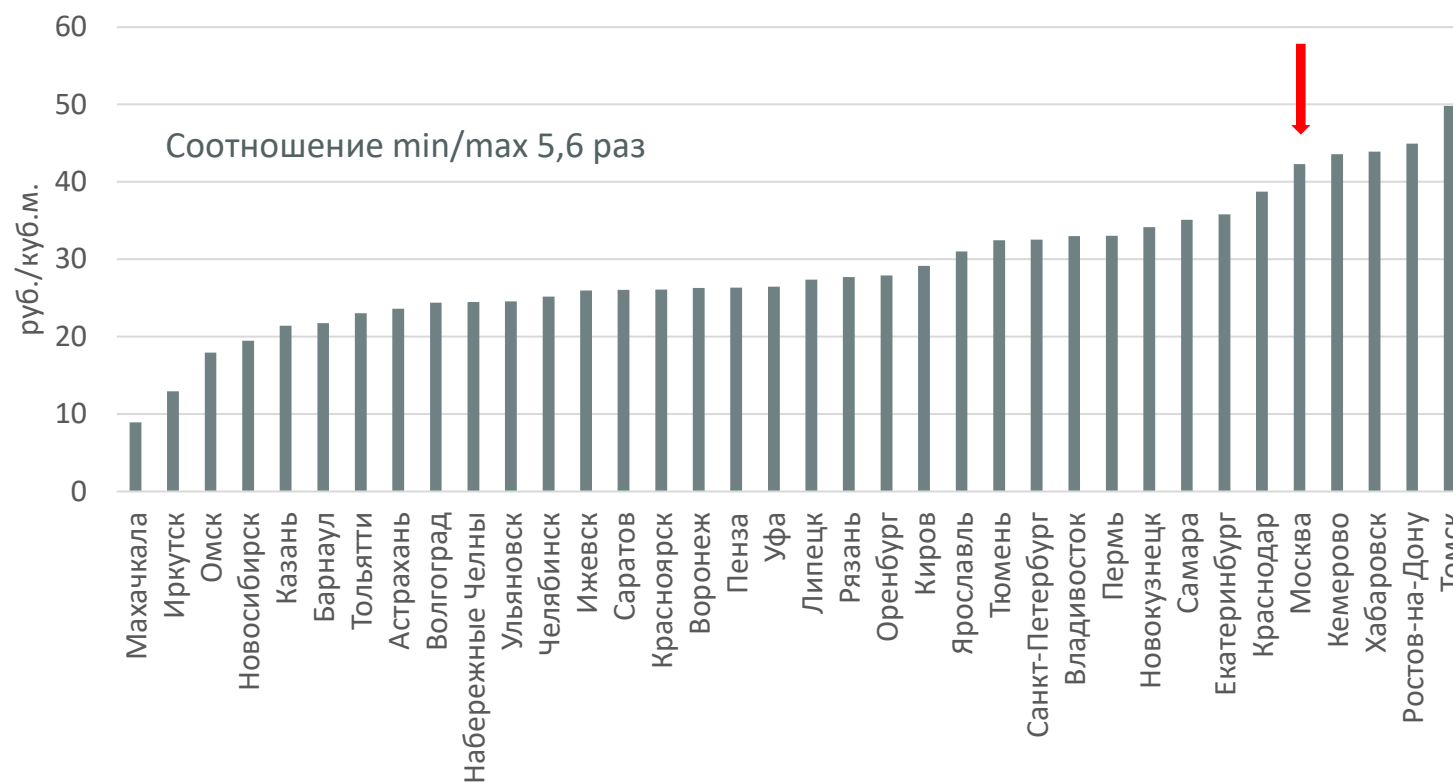
Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?

Тарифы на тепловую энергию в городах с численностью свыше 500 тыс. чел.  
(2-е полугодие 2020 г.)



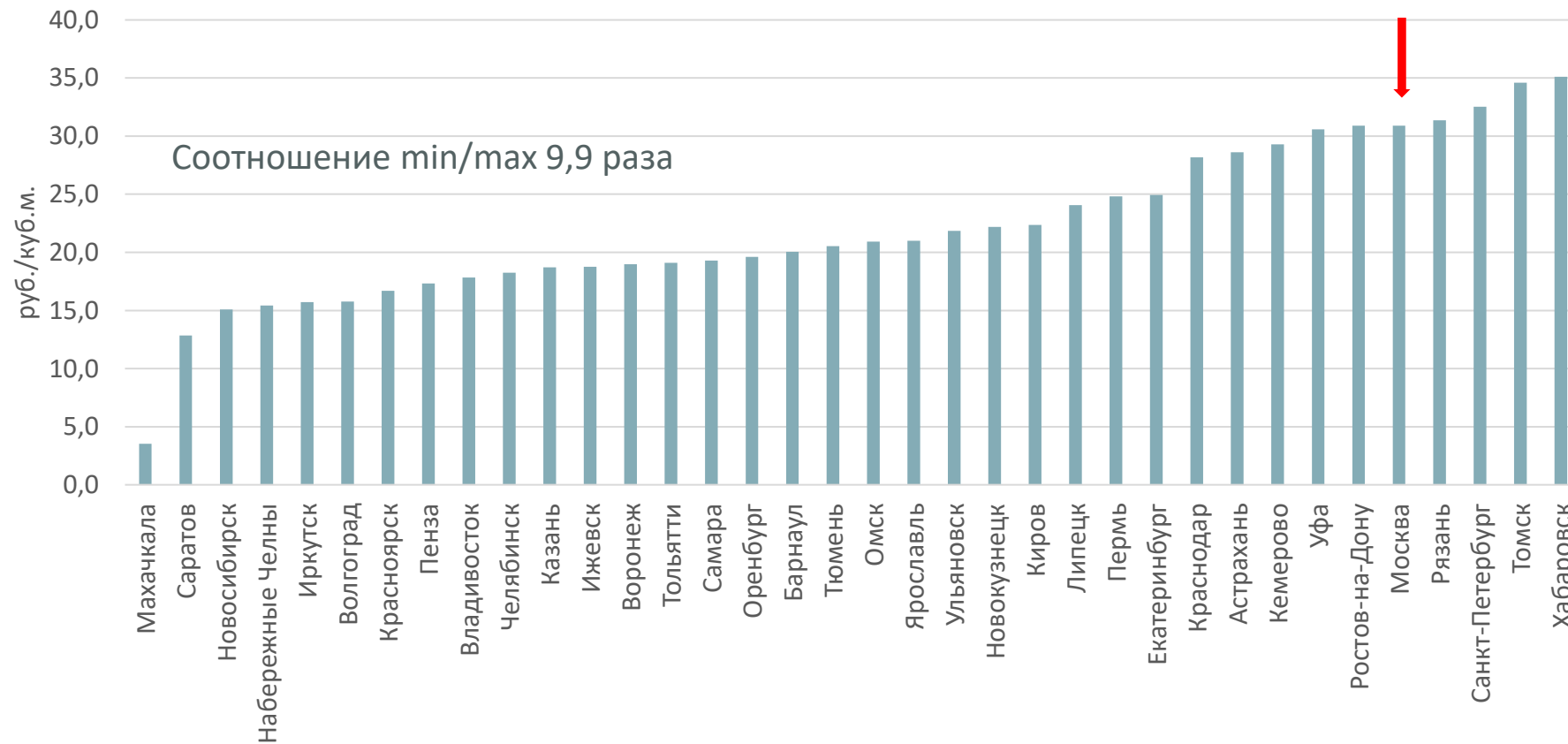
Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?

Тарифы на питьевую воду в городах с численностью свыше 500 тыс. чел. (2-е полугодие 2020 г.)



Сохраняется высокий разброс тарифов. Но какой оправдан с точки зрения технологий и доходов населения?

Тарифы на услуги водоотведения в городах с численностью свыше 500 тыс.чел. (2-е полугодие 2020 г.)



## Необходимы «оцифрованные» цели тарифной политики

Необходимо четко и реалистично формулировать задачи, которые предполагается решить в рамках «разрешенного» тарифного роста.

На первом этапе целесообразно создание системы индикаторов и критериев успешности тарифной политики в привязке к показателям, отражающим:

01

Уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность потребления энергоресурсов

02

Инвестиционную привлекательность и уровень инновационного развития инфраструктуры

# Снижение административного давления

## Необходимые меры

01

**Снижение прямого госучастия в организациях инфраструктурного сектора (приватизация)**

02

**Дальнейшая либерализация рынков**

- Запрет появления новых и продления существующих ценовых надбавок на оптовом рынке электроэнергии
- Устранение различий в условиях ценообразования для гарантирующих поставщиков электроэнергии и независимых сбытовых компаний
- Совершенствование методологического инструментария антимонопольного контроля

03

**Упрощение регуляторных процедур**



## Упрощение регуляторных процедур: экономико-правовой «тупик»

- Предельные индексы рассчитываются без утвержденных методик и не учитывают всех требований методик по расчету тарифов в регионах
- Институт «превышения предельных» рассматривается как исключительный инструмент, а на деле превышение требуется чаще
- Регулятор формально обязан выполнить требования всех методик
- Физический объем работы по детальной экспертизе неподъемен для региональных регулирующих органов
- Трактовка многих норм неоднозначна



В большинстве решений можно найти основания для признания их несоответствующими законодательству



# Обеспечение предпринимательской уверенности в стабильности проводимой тарифной политики

# Проблемы и решения

## Почему условия регулирования нельзя считать стабильными?

- Противоречия в задачах, закрепленных разрозненными НПА, противоречие порядка расчета «предельных» методикам расчета тарифов конкретных организаций
- Частое изменение законодательства, появление «ситуационных решений»
- Не упорядочен учета в тарифах результатов проверок и разбирательств по спорам. Частые прецеденты отмены тарифов. Прецеденты корректировки долгосрочных параметров «задним числом»

## Что поможет?

- «Тарифная политика в инфраструктурном секторе»
- Создание методик расчета предельных тарифов, соответствующих методикам расчета тарифов регулируемых организаций (либо отмена предельных ограничений)
- Введение моратория на учет изменений законодательства в сфере ценообразования до окончания долгосрочного периода регулирования конкретной регулируемой организации
- Упорядочивание контрольных процедур и споров: контроль законности тарифных решений до их вступления в силу

## Тарифная политика как отдельный документ в системе стратегического планирования: преимущества

01

Синхронизация (по срокам и финансовым возможностям) всех направлений 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

02

Регулярный мониторинг динамики тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективности потребления энергоресурсов, инвестиционной привлекательности и уровня инновационного развития инфраструктуры

03

Четкое целеполагание в рамках «разрешенного» роста тарифов



# Кардинальное усиление стимулирующей функции тарифного регулирования

## Сектор производства: условия, при которых «эталонные затраты» решат задачу

- Для расчета эталонов необходимы достоверные данные о фактических издержках (сегодня достоверности препятствуют как проблемы отдельного учета, так и стремление организаций к завышению себестоимости в целях наращивания тарифной базы)
- Принимая для регулирования эталоны, необходимо четко определить, какой уровень обслуживания организация должна обеспечить в рамках этого финансирования (где граница между экономией и ненадлежащей эксплуатацией)
- Для определения средних значений целесообразно использовать передовые научные методы (простое усреднение не позволяет учитывать ряд объективных различий)
- Для обеспечения долгосрочности необходим понятный порядок (и основания) пересмотра значений эталонов ФАС

## Сектор потребления: чему следует уделить внимание

Фактор удорожания инфраструктуры	Возможное решение
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Содержание мощностей для покрытия пиковых нагрузок</li><li>▪ Присоединение «с запасом»</li><li>▪ Завышенные (относительно производственной необходимости) требования к надежности и качеству инфраструктуры</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Выравнивание графиков нагрузки</li><li>▪ Рациональное планирование перспективного спроса</li><li>▪ Рациональный запрос на качество</li><li>▪ Рациональный запрос на надежность</li></ul>

Соответствующие стимулы для потребителей должны закладываться системой дифференциации цен

# Создание качественной информационной среды регулирования

## Достижения последних лет

### Федеральный уровень

- Создан ряд информационных систем (ГИС ТЭК, ГИС ЖКХ, ФГИС ЕИАС)
- Расчетные процессы автоматизированы
- Формализованы требования к разделному 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.

### Региональный уровень

- В «передовых» регионах организованы онлайн подача тарифных заявок, существенно сокращен бумажный документооборот
- В ряде регионов созданы удобные системы справочников НПА и актуальных тарифов



## Актуальные проблемы

1. Большой объем раскрытия информации: невозможно проконтролировать достоверность и обеспечить информирование общественности о происходящих процессах в регулировании
2. Наличие нескольких ведомственных информационных систем: дублирование информационных потоков и их несовместимость
3. Остаются регионы, уровень автоматизации и информационной прозрачности в которых недостаточен

## Задачи на перспективу

1. Формирование специализированного центра информации и анализа инфраструктурных отраслей при условии объединения информационных потоков существующих ведомственных информационных систем
2. Сокращение объема сбора и раскрытия данных о состоянии регулируемых отраслей в пользу их качества и достоверности
3. Развитие региональных информационных систем (сегментов)

# Изменения законодательства и актуальные законодательные инициативы: экспертный взгляд

# Ключевые законодательные инициативы

## Общие по отраслям:

- Проект ФЗ «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (ФАС России)
- Проект ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (ФАС России)
- Проект ФЗ о внесении изменений в ФЗ «О естественных монополиях» в части регулирования инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий» (Минэкономразвития России)
- Проект ПП об основных принципах внедрения эталонов затрат (ФАС России)

## Электроэнергетика:

- Проект ПП, связанный с введением платы за резервирование электросетевой мощности (Минэнерго России)
- Проект ПП о дифференциации тарифа ФСК в зависимости от категории потребителей услуг

## Проект ФЗ «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»: основные проблемы

- Декларация принципов, которые уже сегодня закреплены отраслевыми НПА, без развития механизмов их реализации
- Снижение инвестиционной привлекательности регулируемых отраслей (снижение значимости метода доходности, целевой характер амортизации, непроработанные критерии инвестиционных расходов)
- Сохранение возможности «внезапных» пересмотров долгосрочных тарифов (в т.ч. пересмотр значений эталонов, учет результатов проверок)
- Правовой вакуум переходного периода
- Нечеткое целеполагание (как отследить результативность внедрения закона?)

## Внедрение эталонов затрат: проблемы реализации хорошей инициативы

- Учет одновременно плановых и фактических расходов при расчете значений эталонов не позволит сформировать объективную картину текущих затрат
- Определение эталонов на основании текущих затрат не объективно: эталон не будет учитывать ни минимальных требований к обслуживанию оборудования, ни целей по повышению эффективности
- Необходимо определить границу между экономией и ненадлежащей эксплуатацией
- Необходимо развитие методологического инструментария моделирования эталонов (простое усреднение не позволяет учесть объективные факторы работы организаций)
- Для обеспечения долгосрочности устанавливаемых тарифов необходим понятный порядок (и основания) пересмотра значений эталонов федеральным регулятором

# Изменения НПА в 2019-2020 гг.

Общие по отраслям:

- Ужесточение механизмов «превышения предельных»

Электроэнергетика:

- Введение возможности регулирования на основании регуляторных контрактов
- Интеллектуальный учет (обязанности ГП и ТСО, гарантии сохранения экономии)
- Обязанность расчета «котловых» тарифов с учетом ставки перекрестного субсидирования

Коммунальный комплекс:

- Введение с 2021 года критериев теплосетевых организаций, транзитных организаций в сфере ВКХ
- Обязанность применения метода сравнения аналогов в отношении малых транспортировщиков в сфере ВКХ
- Обязанность расчета цены АК в информационных целях, детализация порядка ценообразования в ценовых зонах теплоснабжения
- Возможность выбора варианта установления тарифов в закрытых системах ГВС: двухкомпонентных или однокомпонентных

## Продолжение работы над докладом

В конце 2020 г. планируется публикация актуализированная версии доклада. Предполагаемые направления работ:

Опрос мнений  
представителей регуляторов  
и регулируемых организаций  
по актуальным вопросам  
регулирования

Расширение аналитических  
материалов (полный охват  
административных центров  
регионов, результаты летнего  
регулирования газовой  
отрасли и др.)

Расширение дискуссионной  
повестки с учетом  
комментариев  
профессионального  
сообщества

Опрос мнений представителей регуляторов и регулируемых организаций по актуальным вопросам регулирования

**Опрос по проблематике досудебного разрешения споров и разногласий, контроля (надзора):**

[Перейти](#)

**Опрос по актуальным вопросам тарифной политики в РФ:**

[Перейти](#)

Анкетирование носит конфиденциальный характер, его результаты будут использованы в обобщенном виде в ходе анализа эффективности правоприменения и правового регулирования в данной сфере





НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# Спасибо за внимание!

Авторы доклада будут благодарны за Ваши отзывы,  
предложения и участие в опросах!