

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**



ул. Мясницкая д. 13 стр.4, Москва, Россия, 101000, тел. 8 (495) 772 9590 \*23597, \*23591, e-mail: ur@hse.ru, ur.hse.ru

**Институт экономики и регулирования инфраструктурных отраслей**

06.11.2020 № 5.3/0611-04

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
Комитета по энергетике  
Государственной думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
Завальному П.Н.

О предложениях по совершенствованию  
розничных рынков электрической энергии

Уважаемый Павел Николаевич!

Институт экономики и регулирования инфраструктурных отраслей Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – Институт) поддерживает инициативу Комитета по энергетике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в направлении совершенствования тарифного регулирования в электросетевом комплексе как актуальную и своевременную. Вместе с тем, нельзя не отметить характерную для указанного вопроса сложность в поиске путей решения, а также существование возможных альтернативных предложений, что требует проведения расчета соответствующих социально-экономических последствий.

По итогам состоявшегося 30 октября обсуждения предложений по улучшению конкурентной среды и совершенствованию регулирования розничных рынков электрической энергии Институтом сформулирована позиция по указанным вопросам. Направляем на Ваше рассмотрение.

Сообщаем также о своей заинтересованности принять участие в работе по указанной теме и выражаем готовность оказывать экспертную поддержку Комитету Государственной Думы по энергетике в данном направлении деятельности.

Приложение. Позиция Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей, на 7 л., в 1 экз.

Директор Института

И.А. Долматов

**Позиция Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей  
Национального исследовательского университета «Высшая школа  
экономики» по итогам обсуждения предложений по улучшению конкурентной  
среды и совершенствованию регулирования розничных рынков  
электрической энергии**

Развитие системы тарифного регулирования электросетевого комплекса – один из самых актуальных вопросов ценообразования после проведения масштабной реформы электроэнергетической отрасли. Электрические сети являются инфраструктурной средой развития рыночных отношений, а также потенциальным источником привлекательных экономических возможностей для участников энергетического рынка. Однако, несмотря на существенные преобразования в сфере купли-продажи электрической энергии (мощности), переход от централизованного управления к системе конкурентных отношений, логика установления тарифных ставок и практика тарифного регулирования во многом осталась на уровне дореформенной эпохи. Дисбалансы и методологические искажения за время дерегулирования хозяйственных отношений в электроэнергетической отрасли не только не были исправлены, они во многом усилились, увеличив избыточную ценовую нагрузку на потребителей и снижая потенциал развития конкурентных отношений в электроэнергетике.

Считаем важным обратить внимание на следующие аспекты.

**1. Тарифное законодательство в электросетевом комплексе функционально устарело и не в состоянии справиться с набором сформированных искажений**

Изменения экономической логики на рынках электрической энергии (мощности) не привели к формированию рыночных отношений в сфере поставок электрической энергии населению. Социальный характер тарифов на электроэнергию в бытовом секторе проявляется, прежде всего, в установлении заниженных тарифов для населения, не имеющих под собой экономического обоснования. Разница между экономически обоснованным и установленным значением тарифов для населения учитывается в виде увеличения тарифов на передачу электрической энергии для небытовых потребителей, формируя, так называемое, перекрестное субсидирование.

Уровень перекрестного субсидирования неуклонно растет, несмотря на неоднократные планы Правительства РФ по его сокращению. Существующая

практика социальной защиты бытовых потребителей за счет искажений тарифов на передачу электрической энергии приводит к вполне очевидным рискам и проблемам.

Основными рисками существования перекрестного субсидирования<sup>1</sup>, по нашему мнению, являются:

- стимулирование крупных энергоемких потребителей к поиску альтернативных способов электроснабжения и уходу из централизованной энергосистемы;
- увеличение бюджетных рисков и рисков существенного роста тарифов для потребителей со средним объемом электропотребления и социально значимых категорий;
- искажение фактической стоимости поставленной электроэнергии, а также затруднение планирования инфраструктурного развития и снижение эффективности инвестиционных вложений;
- замедление развития современных технологий в сфере бытового потребления и снижение экономической эффективности цифровизации в секторе бытового потребления;
- снижение экономической эффективности принятой программы цифровизации в части установки интеллектуальных приборов учета;
- снижение методологической эффективности тарифного регулирования;
- снижение эффективности программ энергосбережения и повышения энергоэффективности;
- завышение себестоимости продукции коммунальных и инфраструктурных предприятий;
- невозможность изменения тарифной дифференциации и использования потенциала управления спросом;
- сдерживание потенциала использования цифровых технологий сетевыми организациями.

## **2. Тарифная дифференциация не отвечает вызовам современного развития электросетевой инфраструктуры и не позволяет эффективно влиять на потребительское поведение**

Возможности действующего законодательства в части дифференциации тарифных ставок в наибольшей степени реализованы в виде зонной дифференциации тарифов для населения. Однако основной целью применяемой

---

<sup>1</sup> Перекрестное субсидирование используется в соответствии с определением, зафиксированном в 35-ФЗ

сегодня дифференциации тарифов является вышеописанная социальная защита населения от повышения платежей за коммунальные услуги. При существующих искажениях величины экономически обоснованного тарифа, применение указанной дифференциации к отдельным категориям потребителей в сфере электроснабжения лишь увеличивает объем перекрестного субсидирования.

Современная электроэнергетика развивается по принципам интеллектуального энергоснабжения с использованием цифровых технологий и более полноценного использования возможностей влияния на потребительское поведение.

Модернизация распределительного сетевого комплекса на базе цифровых технологий, безусловно, является необходимым условием формирования среды для интеллектуального электроснабжения. Использование инновационных продуктов и услуг в сочетании с передовыми технологиями мониторинга, управления, связи и самовосстановления позволяет

1) обеспечить присоединение и скоординированную работу элементов сети нового типа (распределительной генерации с нестабильным характером выдачи мощности, новых типов распределенной нагрузки, просьюмеров и пр.);

2) повысить:

- экономическую эффективность работы, в том числе, за счет снижения эксплуатационных расходов;
- энергоэффективность и качество услуг, оказываемых потребителям;
- уровень надежности, качества и безопасности электроснабжения;
- стимулировать потребителей к участию в оптимизации режимов работы электрической сети и энергосистемы в целом.

Кроме того, интеллектуальная сеть, сформированная на базе цифровых технологий, будет стимулировать появление новых продуктов, процессов и услуг, мультиплицируя положительные экономические эффекты в смежные отрасли экономики.

Иной характер, типы нагрузок и генерации повлекут трансформацию режимов распределения электроэнергии. Двусторонняя передача потоков мощности, распределенная нагрузка и нестабильный характер распределенной генерации приведут к кардинальным изменениям в режимных условиях распределительных сетей. Указанные изменения повлекут необходимость адаптации электросетевого оборудования и совершенствование технологий эксплуатации.

При этом возникает задача поиска оптимального соотношения между

- развитием электрической сети для реализации указанных режимных изменений, в частности, обеспечения двусторонней передачи электроэнергии, для которой характерна высокая степень нестабильности;
- воздействием на потребителей сети с целью изменения их поведения согласно существующей электросетевой мощности.

Текущая система тарифного регулирования электросетевого комплекса направлена на поддержание надежности электроснабжения и качества электроэнергии в России за счет масштабной модернизации электрических сетей для обеспечения работы при всех возможных (даже редких) режимах потокораспределения.

Альтернативой дорогостоящему сетевому строительству в условиях цифровизации является согласованное воздействие на спрос и (или) выдачу мощности, что позволит обеспечить безопасность работы распределительной сети в тяжелых режимах, возникающих с низкой вероятностью на короткий промежуток времени.

Максимальный эффект может быть достигнут при оптимальном сочетании обоих инструментов.

При этом для адаптации энергопотребления или генерации к располагаемой пропускной способности сети РСК должна иметь возможность предотвратить перегрузку сетевых элементов путем воздействия на генерацию или нагрузку с помощью изменения стоимости передачи электрической энергии.

Для этого потребуется изменить принципы тарифообразования, предоставив сетевым компаниям возможность формировать ценовые предложения для потребителей, отражающие их потенциал ценозависимого электропотребления. Это можно сделать внедрением в практику регулирования гибких (динамических) тарифов на услуги по передаче.

Законодательством также предусмотрена возможность применения дифференциации цен (тарифов) по иным критериям, отражающим степень использования энергетических ресурсов. Однако до настоящего времени широкого развития указанная возможность на практике не получила.

Отсутствие гибкой дифференциации тарифов в зависимости от способа потребления ресурса (услуги) приводит к ряду негативных последствий:

- снижается эффективность капитальных вложений в мероприятия по энергосбережению, проводимые на инфраструктуре, обеспечивающей неэффективное конечное потребление;
- усреднение тарифа делает недоступными возможности экономии за счет смещения потребления из области пиковых значений;

– происходит снижение привлекательности развития сферы управления спросом на уровне розничного рынка.

Отсутствие гибкой системы тарифообразования сдерживает развитие конкуренции на рынках электрической энергии (мощности), где динамические характеристики потребительского спроса наиболее ярко выражены, а использование их потенциала может дать наиболее чувствительный эффект.

### **3. Отсутствие системного подхода к формированию тарифной политики в электросетевом комплексе**

Формирование тарифной политики в электросетевом комплексе не характеризуется системностью и не основано на сформулированной и согласованной программе развития электрических сетей.

Более того, законодательно сформированные принципы повсеместно нарушаются. Долгосрочный характер сетевых тарифов фактически искажен неоднократным пересмотром долгосрочных параметров регулирования, эффективность инвестиционных расходов сетевых компаний снижается за счет популистских мер по предоставлению льгот на технологическое присоединение, а также ошибок в планировании развития энергосистемы и неэффективных решений в части крупных технологических присоединений.

Тарифная методология фактически не соблюдается: зачастую ставки тарифа на услуги по передаче определяются не экономически обоснованным уровнем тарифа, рассчитанным по методике, а ставкой перекрестного субсидирования, не подлежащей формальному расчету.

Текущие инициативы по изменению законодательства основаны на гипотетических предположениях, сформированных на основе ведомственных и корпоративных интересов, а не в результате поиска баланса интересов, направленного на эффективное развитие электросетевого комплекса с четко обозначенными признаками достижения результатов.

По мнению ИЭиРИО, критически важным является формирование программного документа, формирующего принципы и направления тарифной политики в электросетевом комплексе, а также законодательная воля к реализации указанной политики на принципах равноудаленности исполнителей от центров отраслевых интересов.

Реализация тарифной политики в части формирования методологии должна учитывать результаты пилотного внедрения на показательных регионах, с выходом на результаты, применимые к использованию на территории всей страны.

#### **4. Инициативы, которые представляются актуальными для проработки**

На наш взгляд, среди методологических инициатив, которые представляется разумным проработать в первую очередь, можно перечислить следующие.

1) Изменение подхода к оплате сетевой мощности - переход к оплате потребителями услуг по передаче по максимальной мощности с одновременным внедрением ответственности сетевой организации за неэффективную недозагрузку сетевых мощностей. При этом для перехода к оплате за максимальную мощность требуется проанализировать и определить величину неэффективной недозагрузки, вызванной неоптимальными техническими решениями.

2) Необходимо рассмотреть возможность формирования технического экспертного органа, ответственного за анализ технической части ИПР и ТП. В случае решения региональной или федеральной администрации о строительстве потенциально недозагруженных объектов – компенсация расходов на содержание таких объектов должна быть осуществлена за счет бюджетов, снижая тарифную нагрузку и повышая инвестиционную эффективность инфраструктурного развития.

3) Оценка возможности перехода в отдельных случаях только к двухставочным тарифам, что будет отражать логику расходов на содержание электрических сетей – это условно-постоянные расходы и потери.

4) Изменение количества классов напряжения исходя из соответствия логике развития электросетевого комплекса и экономической эффективности распределения расходов электрических сетей в рамках формирования тарифных ставок.

5) Формирование тарифного законодательства, исключающего уклонение от оплаты услуг сетевых организаций при опосредованном присоединении на шинах станций. Подобный подход исключит часть искусственных искажений для розничной генерации.

6) Разработка условий оплаты электрической энергии для потребителей, которые действительно технологически готовы отказаться от резервирования от региональных сетей.

7) Оценка перспектив внедрения торговли электросетевой мощностью.

8) Оценка эффективности использования котловой схемы тарифообразования с учетом фактических отклонений от заложенной идеологии (формирование моносетей, собственная генерация, исполнение ПАО «ФСК ЕЭС» распределительных функций при подключении конечных потребителей).

9) Формирование тарифных условий, стимулирующих взаимовыгодную консолидацию на электросетевом рынке.

Предложение о формировании тарифных зон при установлении тарифов на передачу, на наш взгляд, не имеет практической перспективы, поскольку

- приведет к существенному и необоснованному росту тарифов на передачу для отдельных потребителей;
- увеличит неэффективную тарифную нагрузку на отдельные сектора экономики;
- возникнут нерешаемые сложности с поиском ответственного за установление общего для нескольких субъектов РФ регулирующего органа;
- повысятся бюджетные риски, ответственность за которые федеральный центр брать не в состоянии, согласно Бюджетному кодексу РФ и практике бюджетного процесса в РФ;
- кратно повысится сложность процедуры регуляторного учета расходов регулируемых организаций и мониторинга их исполнения.

Также, на наш взгляд, формирование тарифной политики и методологии тарифного регулирования электросетевых организаций должно учитывать передовой зарубежный опыт и внедрять подходы, использование которых в условиях отечественного рынка будет целесообразным.