

СИСТЕМА ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Москва 2019

СОДЕРЖАНИЕ

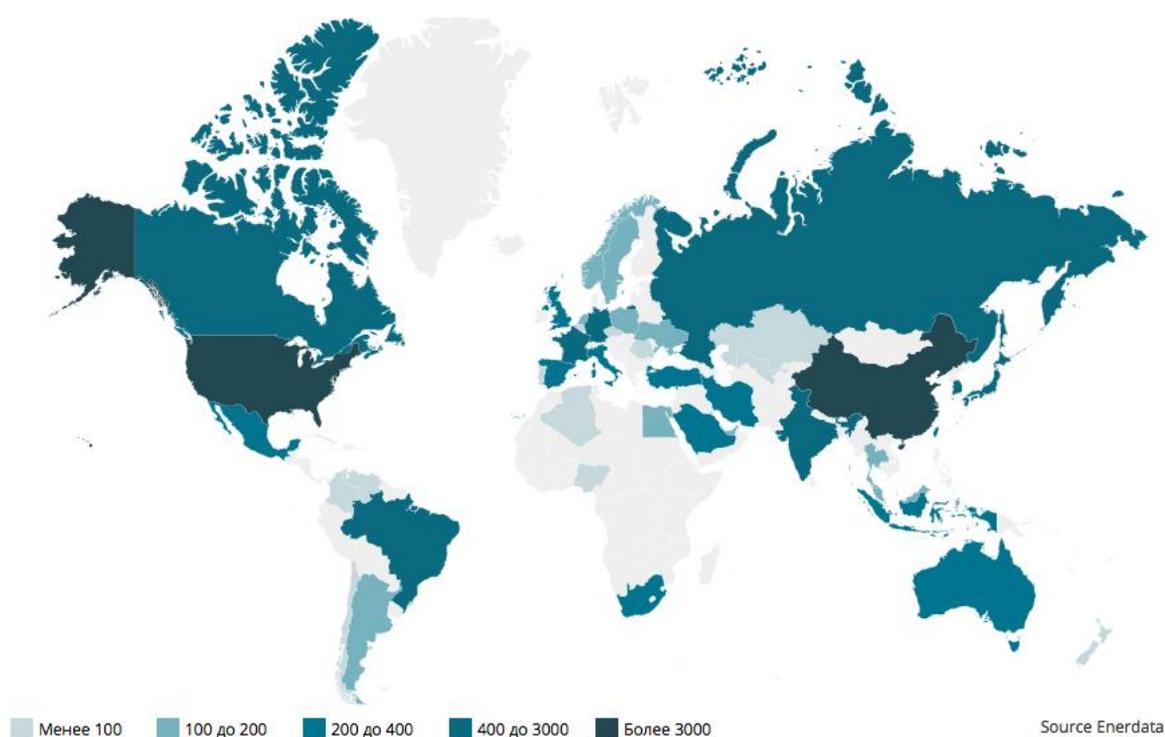
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СИСТЕМЕ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ.....	3
Российская электроэнергетика сегодня.....	3
Основные участники отрасли.....	6
Структура тарифа на электроэнергию.....	10
Правовое регулирование тарифообразования в России	13
Зарубежный опыт общественного контроля в тарифообразовании	15
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ	17
Общественные советы	17
Деятельность частных некоммерческих организаций	20
ПРОБЛЕМЫ РЫНКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	22
Попытки коррумпировать тарифообразование в электроэнергетике.....	22
Перекрёстное субсидирование как барьер для развития отрасли.....	26
Общественный отклик на необоснованное повышение тарифов в электроэнергетике.....	27
Внимание государства к вопросам тарифообразования	29
Эффективность общественных организаций в борьбе с коррупцией	32
ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ В ТАРИФООБРАЗОВАНИИ	34
Существующие меры государственного регулирования тарифообразования	34
Предлагаемые решения.....	35

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СИСТЕМЕ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Российская электроэнергетика сегодня

Россия занимает пятое место в мире по объему производства и потребления электроэнергии, уступая Китаю, США, Индии и Японии¹. В 2017 году² выработка электроэнергии в Российской Федерации составила 1090 млрд кВтч, 17 млрд кВтч из которых были экспортированы³.

**Рисунок 1. Структура мирового производства
электроэнергии в 2017 году, кВт/ч**



Источник: Статистический Ежегодник мировой энергетики – 2018⁴

¹ Статистический Ежегодник мировой энергетики – 2018 <https://yearbook.enerdata.ru/>

² Последние доступные данные по мировым объемам.

³ <https://rns.online/energy/Dohodi-Rossii-ot-eksporta-elektroenergii-v-2018-godu-virosli-na-264-2019-02-06/>

⁴ <https://yearbook.enerdata.ru/>

Несмотря на кажущееся благосостояние российской электроэнергетической отрасли, внутренняя ситуация насыщена проблемами. Ключевой «точкой напряжения» для российской электроэнергетики, на наш взгляд, является несовершенное (запутанное) тарифообразование, которое становится причиной появления множества сдерживающих факторов развития отрасли.

Единая энергетическая система России (далее – ЕЭС России) состоит из 71 региональных энергосистем, которые, в свою очередь, образуют 7 объединенных энергетических систем: Востока, Сибири, Урала, Средней Волги, Юга, Центра и Северо-Запада. Все энергосистемы соединены межсистемными высоковольтными линиями электропередачи напряжением 220-500 кВт и выше и работают в синхронном режиме (параллельно).

В электроэнергетический комплекс ЕЭС России входит 805 электростанций мощностью свыше 5 МВт. На 1 января 2019 года общая установленная мощность электростанций ЕЭС России составила 243 243,2 МВт⁵.

Увеличение установленной мощности электростанций ЕЭС России за счет вводов нового, а также модернизации действующего генерирующего оборудования электростанций составило 5.086,9 МВт. Ввод новой мощности в 2018 году на электростанциях ЕЭС России с учетом электростанций промышленных предприятий составил 4.792,1 МВт. Выведено из эксплуатации 1.950,4 МВт неэффективного и устаревшего генерирующего оборудования.

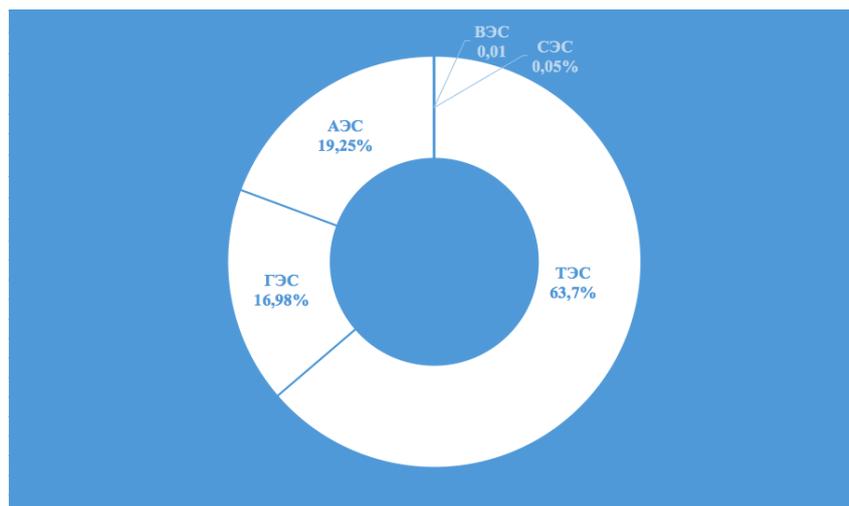
Ежегодно все станции вырабатывают около одного триллиона кВт/ч электроэнергии. В 2018 году электростанции ЕЭС России выработали 1.070,9 млрд кВт/ч (на 1,6% больше, чем в 2017 году).

Сетевое хозяйство ЕЭС России насчитывает более 10.700 линий электропередачи класса напряжения 110 – 1150 кВт. Благодаря реформам отрасли, проведенным в 2001-2011 годах, **в России появился конкурентный оптовый рынок электроэнергии, что позволило привлечь частные инвестиции в создание и модернизацию генерирующих мощностей.** От электросетей России, в том числе, через вставки постоянного тока, осуществляется передача электроэнергии в энергосистемы Китая, Норвегии и Финляндии.

⁵ Информация с официального сайта Системного оператора Единой энергетической системы <http://so-ups.ru/index.php?id=ees>

Среднесрочные сбалансированные планы строительства сетевой инфраструктуры и генерирующих мощностей в масштабах Единой энергетической системы на 7-летний период реализуются в схеме и программе развития ЕЭС России⁶.

**Рисунок 2. Структура выработки электроэнергии ЕЭС России, %
(по состоянию на 1 января 2019 года)**



Источник: данные с официального сайта Системного оператора Единой энергетической системы⁷.

В 2010 году для стимулирования сокращения дефицита мощностей в экономике регуляторами энергетического рынка была инициирована **программа договоров на поставку мощности** (далее – ДПМ), которая должна была стимулировать приток инвестиций в строительство новых генерирующих мощностей⁸.

Суть ДПМ заключалась в том, что инвестор обязуется в указанные сроки ввести в строй определённый объём генерации. Взамен он получает **гарантию возврата инвестированных средств через повышенную стоимость продаваемой мощности в течение 10 лет**. В рамках ДПМ в Российской Федерации было построено и реконструировано электростанций общей мощностью 30 ГВт.

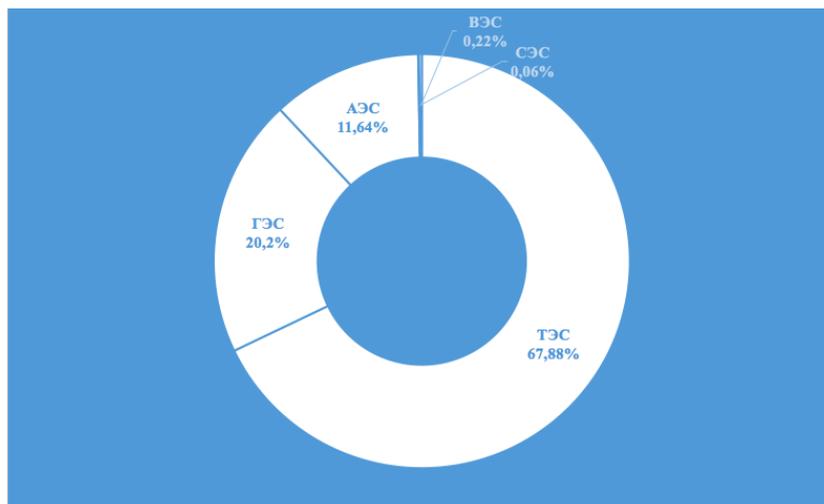
⁶ Приказ Минэнерго России от 28.02.2018 № 121 «Об утверждении Схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2018 - 2024 годы» <https://minenergo.gov.ru/node/11323>

⁷ <http://so-ups.ru/index.php?id=ees>

⁸ <https://people.conomy.ru/blog/economics/1291.html>

На смену ДПМ пришла одобренная Президентом России в 2017 году **модернизационная программа (ДПМ-2)**, которая продлится до 2035 года и предполагает замену 39 ГВт энерго мощностей с оборудованием старше 40 лет — исчерпавшего парковый ресурс⁹.

Рисунок 3. Структура установленной мощности электростанций ЕЭС России, % (по состоянию на 1 января 2019 года)



Источник: данные с официального сайта Системного оператора Единой энергетической системы¹⁰.

Основные участники отрасли

Двухуровневая система обращения электроэнергии и мощности в России представлена оптовым и розничным рынками.

Оптовый рынок является сферой обращения электроэнергии и мощности в рамках Единой энергетической системы России с участием крупных производителей и покупателей, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка.

Розничный рынок является сферой обращения электрической энергии и мощности вне оптового рынка с участием конечных потребителей электроэнергии. На розничном рынке реализуется электроэнергия, приобретаемая на оптовом рынке, а также электроэнергия,

⁹ <https://www.kommersant.ru/doc/3758063>

¹⁰ <http://so-ups.ru/index.php?id=ees>

произведенная генерирующими компаниями, работающими на розничном рынке.

Субъектами розничного рынка являются потребители электроэнергии, гарантирующие поставщики, независимые энергосбытовые (энергоснабжающие), производители электроэнергии розничного рынка, сетевые компании и субъекты оперативно-диспетчерского управления.

Оптовый рынок представлен крупными генерирующими компаниями, крупными покупателями электроэнергии и инфраструктурными организациями. К последним относятся ОАО «Администратор торговой системы», ОАО «Системный оператор», холдинг ОАО «Россети», в который входят межрегиональные сетевые компании (МРСК) и федеральная сетевая компания — ОАО «ФСК ЕЭС».

Крупнейшими производителями электроэнергии России являются атомный концерн «Росэнергоатом», ОАО «РусГидро», 7 оптовых генерирующих компаний (ОГК) и 14 территориальных генерирующих компаний (ТГК). Концерн «Росэнергоатом» объединяет 10 атомных электростанций и является крупнейшей энергогенерирующей компанией в России¹¹. ОАО «РусГидро» является лидером в производстве энергии на базе возобновляемых источников и развивает генерацию на основе энергии водных потоков, солнца, ветра и геотермальной энергии¹².

Государственное регулирование рынка электроэнергии осуществляется Министерством энергетики РФ, Федеральной антимонопольной службой РФ (далее – ФАС России) и Ростехнадзором.

Министерство энергетики РФ осуществляет регулирование и контроль функционирования энергетической системы России. Среди основных полномочий Министерства энергетики РФ – принятие нормативно-правовых актов в сфере электроэнергетики и осуществление контроля за соблюдением действующего законодательства и реализацией инвестиционных программ.

ФАС России осуществляет антимонопольное и тарифное регулирование электроэнергетической отрасли. Осуществляет контроль и регулирование тарифов, уровня экономической концентрации на оптовом рынке, действий участников, занимающих доминирующее положение на

¹¹ <http://www.rosenergoatom.ru/#>

¹² <http://www.rushydro.ru/company>

рынке. Также ФАС России определяет методики выпускает нормативно-правовые акты в области тарифного регулирования.

Ростехнадзор осуществляет надзор за строительством, реконструкцией и уровнем безопасности электроэнергетических объектов, за системой диспетчерского управления энергетической системой и за соблюдением требований по энергосбережению и повышению энергоэффективности.

Коммерческую инфраструктуру рынка электроэнергетики составляют АО «Администратор торговой системы» (далее – АТС), Ассоциация «НП Совет рынка» и АО «Центр финансовых расчетов» (далее – ЦФР).

АТС занимается организацией торговли на оптовом рынке электроэнергии и мощности, определяет цену продажи и покупки электроэнергии и мощности на основании равновесных цен оптового рынка с учетом технологических ограничений, а также необходимости обеспечения равенства финансовых обязательств и требований участников рынка.

«НП Совет рынка» объединяет участников энергетического рынка на основе принципа членства, обеспечивает взаимодействие оптового и розничного рынков электроэнергии и мощности, ведение реестра субъектов оптового рынка, участие в разработке правил и регламентов оптового рынка, а также мониторинг цен на оптовом и розничном рынке электроэнергии и мощности.

ЦФР осуществляет комплекс услуг по расчету требований обязательств участников оптового рынка электроэнергии и мощности; выполняет функции организации, обеспечения, мониторинга и контроля финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии и мощности.

Государственное регулирование цен в сфере электроэнергетики осуществляют региональные органы исполнительной власти – районные энергетические комиссии (далее – РЭК). Помимо контроля за ценообразованием, РЭКи проводят экспертизы цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги, устанавливают нормативы потребления коммунальных услуг, осуществляют деятельность по рассмотрению разногласий и урегулированию споров, связанных с применением платы за технологическое присоединение к территориальным распределительным электрическим сетям и (или) тарифных ставок, установленных для

определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок).

РЭК контролируют соблюдение федерального и регионального законодательства и других нормативных документов по ценообразованию и применению тарифов, а также осуществляют контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами регулирования. Экспертная функция РЭК заключается в проведении экспертизы тарифов и участии в рассмотрении дел в суде, связанных с вопросами тарифообразования¹³.

Контроль за ценообразованием в отрасли помимо государства осуществляют общественные организации. Так, например, **общественные советы при органах местной власти проводят мониторинг цен на электроэнергию для конечных потребителей** и доводят эти сведения до органов местной власти. В ходе проведения исследования было установлено, что деятельность таких общественных советов не вполне эффективна и иногда не вполне «прозрачна».

Помимо общественных советов, в отрасли функционирует **частные некоммерческие контролирующие организации**, которые, используя образ представителей общества¹⁴, фактически монополизировали контроль над данной сферой на федеральном уровне. Прежде всего здесь стоит отметить АНО «ЦМОК» Алексея Малозёмова¹⁵, которая осуществляет самые масштабные функции общественного мониторинга тарификации в электроэнергетике и даже проводит экспертизы по уголовным делам в этой сфере, в частности, сбытовых компаний.

Среди экспертов не было выявлено единого мнения, насколько подобные организации в своей деятельности являются независимыми и профессионально отстаивающими интересы именно общества, государства и участников рынка, а не аффилированных с ними лиц¹⁶. Так, помимо АНО «ЦМОК», в отрасли, конечно, функционируют и другие профильные коммерческие организации, осуществляющие различные виды отраслевых аудитов и расчетов, которые привлекаются со стороны как государственных структур, так и участников рынка. К таким

¹³ <https://rek.midural.ru/article/show/id/76>

¹⁴ Деятельность АНО «Центр мониторинга и контроля за ценообразованием» направлена на повышение уровня компетенции потребителей, обеспечение обоснованности понесенных расходов каждой семьей, малого и среднего бизнеса при оплате услуг инфраструктурных секторов экономики и социально-значимых услуг, а также на обеспечение сохранения доходности инфраструктурных компаний в целях улучшения инвестиционного климата в стране, развития конкуренции, модернизации и повышения эффективности деятельности самих инфраструктурных компаний, а также в целях усиления контроля (надзора) в области регулируемого государством ценообразования, <http://www.cm-ok.ru/about/>

¹⁵ В ходе исследования других АНО или НКО в сфере тарифообразования обнаружено не было.

¹⁶ <https://versia.ru/byvshij-chinovnik-aleksej-malozomov-kak-faktor-rosta-tarifov>

организациям, например, относятся ГК «Юрэнерго»¹⁷ (генеральный директор Евгений Овчинников), ООО «Галит Эксперт»¹⁸ (генеральный директор Рауф Сиразиев), ООО «Энерго Тарифный Холдинг»¹⁹ (генеральный директор Сергей Исаев) и ООО «Межрегиональная Энергосберегающая Компания»²⁰ (генеральный директор Дмитрий Вербовский)²¹.

ООО «Центр модернизации и комплексного развития»²², который возглавляет²³, кстати, бывший подчинённый Алексея Малозёмова Дмитрий Чернуха²⁴ специализируется на проведении экспертиз проектной документации, в том числе и с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Структура тарифа на электроэнергию

Согласно требованиям российского законодательства²⁵, все генерирующие станции установленной мощностью свыше 25 МВт осуществляют продажу электроэнергии на оптовый рынок электроэнергии и мощности. Станции мощностью до 25 МВт работают по выбору на оптовом или на розничном рынке электроэнергии и мощности.

Электричество и мощность реализуются по двум видам договоров:

- **договор энергоснабжения**, в рамках которого сбытовая компания обязуется не только продать потребителю электроэнергию, но и оказать услуги по передаче, для чего сбытовая компания заключает договор на передачу электроэнергии с сетевой компанией;
- **договор купли-продажи электроэнергии и мощности**, при котором потребители заключают с сетевой компанией прямой договор на оказание услуг по передаче электроэнергии и оплачивают ее отдельно по двум договорам — по договору

¹⁷ ИНН 7725347764

¹⁸ ИНН 1657044912

¹⁹ ИНН 7718741897

²⁰ ИНН 7722738946

²¹ Сведения о генеральных директорах компаний соответствуют данным ЕГРЮЛ.

²² ИНН 7714385817

²³ По данным ЕГРЮЛ.

²⁴ <https://www.msn.com/ru-ru/news/other/использование-опыта-как-экс-чиновники-помогают-коммунальным-компаниям/ar-BBTT8xL>

²⁵ Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ (редакция от 27.12.2018) «Об электроэнергетике» (с изменениями и дополнениями, вступивший в силу с 01.01.2019).

купли-продажи электроэнергии со сбытовой компанией и по договору на услуги по передаче с сетевой компанией.

Ценообразование на рынках электроэнергии и мощности зависит от того, на каком рынке осуществляют деятельность поставщики и покупатели: на оптовом или розничном, а также от категории, к которой относится поставщик или покупатель.

Рисунок 4. Классификация рынков электроэнергии и мощности России

		Тип рынка		
		Оптовый рынок		Розничный рынок
Тип товара	Электричество	Рынок на сутки вперед	Балансирующий рынок	Рынок нерегулируемых цен
		Рынок регулируемых договоров	Рынок свободных договоров	Рынок регулируемых цен
	Мощность	Рынок регулируемых договоров	Договоры о предоставлении мощности (ДПМ)	Рынок нерегулируемых цен
		Рынок свободных договоров	Конкурентный отбор мощности	Рынок регулируемых цен
		Реализация в статусе вынужденного генератора		

*Источник: ООО «Эрнст энд Янг — оценка и консультационные услуги»,
Обзор электроэнергетической отрасли России²⁶.*

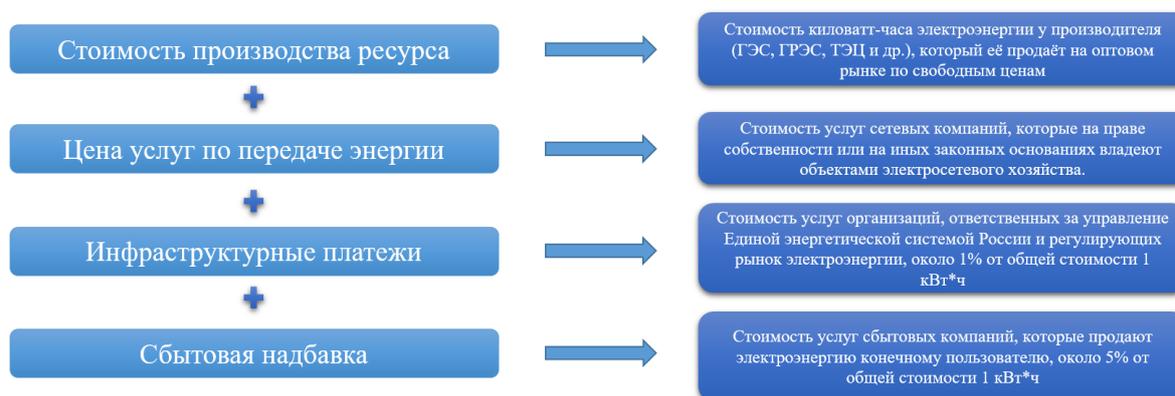
Тариф на электроэнергию для конечного потребителя на электроэнергию и мощность формируется на основе пяти составляющих:

- **цена электроэнергии** (цена покупки электроэнергии на оптовом рынке или у розничного генератора);

²⁶ [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-power-market-russia-2018/\\$File/EY-power-market-russia-2018.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-power-market-russia-2018/$File/EY-power-market-russia-2018.pdf)

- **цена мощности** (цена покупки мощности энергосбытовой компанией на оптовом рынке или у розничного генератора);
- **цена передачи** по сети с дифференциацией по уровню напряжения: тарифы ФСК на передачу по магистральным сетям, тарифы МРСК на передачу по сетям среднего напряжения и тариф ТСО на передачу по сетям низкого напряжения;
- **инфраструктурные платежи**: плата за услуги СО ЕЭС, АТС, ЦФР. Размер платы регулируется ФАС России и Ассоциацией «НП Совет рынка»;
- **сбытовая надбавка**.

Рисунок 5. Структура тарифа на электроэнергию для конечного потребителя



Источник: Данные портала РосКвартал²⁷.

Вопросы вызывает то, что **некоммерческие организации, призванные контролировать процесс тарифообразования и повышать степень «прозрачности» в данной сфере, часто называют себя общественными, хотя таковыми по факту не являются.** Соответственно, издержки, которые генерируются подобными организациями, включаются в конечную стоимость тарифа. По данным

²⁷ <https://roskvartal.ru/kommunalnye-uslugi/9163/iz-chego-skladyvaetsya-tarif-na-elektroenergiyu-i-pochemu-on-rastyet>

СМИ, деятельность АНО «ЦМОК», в частности, приводила к таким последствиям²⁸.

Межотраслевые советы потребителей по вопросам деятельности естественных монополий, в основном, проводят мониторинг тарифов для конечного потребителя и не касаются этой проблемы издержек.

Иногда издержки от разных проявлений непрозрачного тарифообразования закладываются в собственно тарифы самими энергетиками, что увеличивает конечные платежи и снижает эффективность всей системы. Изрядная часть незаконно добытых таким образом средств, как утверждают в СМИ, перечисляется на оффшорные счета организаторов таких схем, некоторые из которых еще недавно занимали посты в государственных структурах²⁹.

В этом случае закономерным становится вопрос о необходимости **обратить внимание законодателей и регуляторов к данной проблеме для принятия комплекса мер защиты интересов государства, общества и участников рынка от деятельности некоторых недобросовестных некоммерческих организаций.** Одной из важнейших форм воздействия на подобные организации является совершенствование правовой базы процесса регулирования тарифообразования в электроэнергетике.

Правовое регулирование тарифообразования в России

Нормативно-правовая база тарифообразования в сфере электроэнергетики динамично развивалась с момента реформы РАО «ЕЭС», которая началась в 2003 году.

Основным законом в сфере образования и регулирования тарифов является Федеральный закон «Об электроэнергетике»³⁰. Основные положения тарифообразования в России представлены в главе 5, статьях 23 и 24. Этот базовый нормативный документ определяет общие вопросы функционирования электроэнергетической отрасли в Российской Федерации, а также рассматривает вопросы государственного участия в процессе формирования, установления и применения тарифов на электроэнергию.

Процесс тарифообразования на электроэнергетическом рынке впервые детально был описан в Постановлении Правительства №24 от 21

²⁸ <http://ren.tv/novosti/2019-02-04/kak-energomagnat-malozemov-mog-zarabotat-sotni-millionov-na-povyshenii-tarifov>, <http://www.rosbalt.ru/business/2018/12/25/1755222.html>

²⁹ <http://eurasian-defence.ru/?q=node/11374>

³⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/

января 2004 года³¹. Постановление установило единоличное право ФАС России и её территориальных органов на осуществление государственного контроля и надзора в сфере тарифообразования. Отметим, что данное постановление не регламентирует деятельность общественных организаций в сфере тарифообразования.

Законодательно установлена ответственность за нарушение правил ценообразования. Так, в 2008 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была внесена статья 14.6, которая предполагала административную ответственность за нарушение порядка ценообразования³². Согласно данной статье, завышение регулируемых государством цен влечёт за собой наложение штрафа. Для граждан он составляет 5.000 рублей, для должностных лиц – 50.000 рублей и отстранение от должности на срок до трех лет, а для юридических лиц предполагается штраф в двукратном размере излишне полученной выручки от реализации товара.

Правовыми источниками, регулирующими подавляющее большинство специальных вопросов в сфере тарифного регулирования, являются постановления Правительства РФ. Так, Постановление №306 от 23 мая 2006 года³³, регламентирует порядок установления нормативов потребления коммунальных услуг. Документ предназначен для местных органов исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов. Постановление №1178 от 29 декабря 2011 года³⁴ определяет порядок расчета и установления тарифов основными регулирующими органами.

Одним из основных нормативных документов, регламентирующим порядок взаимодействия потребителей и поставщиков электроэнергии, является Постановление № 442 от 4 мая 2012 года³⁵. В частности, данное постановление определяет порядок расчетов за электроэнергию (по регулируемым и нерегулируемым ценам).

Деятельность государственных органов, которые ответственны за осуществление контрольных государственных функций в области регулирования тарифов на электроэнергию, регулирует Постановление №543 от 27 июня 2013 года³⁶.

³¹ <http://base.garant.ru/186671/>

³² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/f65bdc9905e5fa0660346a596380de50fb7315a4/

³³ <http://base.garant.ru/12147362/>

³⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125116/

³⁵ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130498/

³⁶ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148446/

Несмотря на то, что Федеральная служба по тарифам была упразднена в 2015 году, её приказы продолжают оставаться значимым источником в области регулирования тарифов на электроэнергию. Так, например, Приказ № 20-э/2 от 6 августа 2004 года³⁷ определяет порядок расчета регулируемых тарифов для категорий потребителей, не относящихся к населению. Приказ № 1442-э от 16 сентября 2014 года³⁸ представляет собой методические указания, которые определяют основные положения по расчету тарифов на электрическую энергию (мощность), тарифов на услуги по передаче электрической энергии, поставляемой населению и приравненным к нему категориям потребителей.

В тарифообразовании действительно функционируют механизмы общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей. В 2013 году Правительство РФ одобрило Концепцию создания и развития таких механизмов³⁹ (далее – концепция). На основе концепции было принято решение о создании межотраслевых советов потребителей по вопросам деятельности естественных монополий при губернаторах субъектов. Деятельность таких механизмов общественного контроля регламентируется положениями указанной выше концепции.

Важно отметить, что современное **российское законодательство никак не регулирует деятельность частных некоммерческих контролирующих организаций** в такой общественно важной сфере как тарифообразование. Деятельность частных организаций в данной сфере регулируется лишь федеральным законом о некоммерческих организациях⁴⁰, чего явно недостаточно в рамках такой чувствительной для государства сферы. Наличие таких «белых пятен» в российском правовом поле приводит к злоупотреблениям со стороны частных некоммерческих контролирующих организаций.

Зарубежный опыт общественного контроля в тарифообразовании

Вопросы тарификации электроэнергии и роли тарифов в экономике государства актуальны для всего мира, так как тарифная политика в

³⁷ <http://base.garant.ru/187460/>

³⁸ <http://base.garant.ru/70779432/>

³⁹ <http://docs.cntd.ru/document/499045714>

⁴⁰ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ.

электроэнергетике является мощным инструментом регулирования приоритетных направлений развития государства и общества.

Для понимания проблематики российского тарифообразования в сфере электроэнергетики необходимо обратиться к зарубежному опыту. В ходе исследования было выявлено, что в развитых странах мира функции независимого контроля берут на себя федеральные организации, которые самостоятельно от профильного ведомства осуществляют надзор за процессами тарифообразования.

Например, в США независимым регулятором сферы выступает Федеральная комиссия по регулированию энергетики⁴¹. Данная организация осуществляет контроль за соблюдением норм в области энергетики, нормативное регулирование торговли электроэнергией между штатами и услуг по передаче электроэнергии, а также влияет на процессы регулирования цен на оптовых рынках электроэнергии.

В Германии контролем в сфере регулирования тарифообразования на электроэнергетическом рынке занимается Федеральное сетевое агентство⁴². Данная организация определяет тариф на передачу и распределение электроэнергии и газа, осуществляет контроль за обеспечением недискриминационного доступа к сетям, а также упрощает процесс смены сбытовых компаний.

Обращаясь к скандинавскому опыту, стоит отметить контроль за тарифообразованием в Швеции. Независимым регулятором в этой стране выступает Управление надзора за энергетическим рынком⁴³. Основные функции данного органа – осуществление контроля за соблюдением участниками рынка действующего законодательства в сфере электроэнергетики, а также разрешение споров между ними.

Представленные кейсы демонстрируют отсутствие неконтролируемой деятельности частных некоммерческих организаций в сегменте независимого контроля и аудита процессов тарифообразования в электроэнергетике. Во всех упомянутых примерах надзорные функции выполняют независимые федеральные органы, которые функционируют в государственных структурах, однако не подчиняются им. Подобный механизм контроля также существует в таких странах как Австралия, Великобритания, Канада, Франция⁴⁴.

⁴¹ Federal Energy Regulatory Commission, FERC <https://www.ferc.gov/>

⁴² Bundesnetzagentur <https://www.bundesnetzagentur.de>

⁴³ Energimarknadsinspektionen <https://www.ei.se/>

⁴⁴ <https://www.np-sr.ru/ru/market/cominfo/foreign/index.htm#6>

В ходе проведенного сравнительного анализа было выявлено, что **российский и зарубежный опыт в сфере тарифного регулирования не совпадает по критерию контроля за ценообразованием независимых институтов**. В России на сегодняшний день не сформированы институты независимого контроля за тарифообразованием в сфере электроэнергетики, которые эффективно осуществляли бы возложенные на них функции и препятствовали завышению тарифов на электроэнергию. Существующие общественные советы часто не выполняют возложенных на них функций, а деятельность частных некоммерческих организаций и вовсе наносит ущерб российской электроэнергетике⁴⁵.

Вместе с этим необходимо отметить, что российская электроэнергетическая отрасль после распада СССР сильно трансформировалась. При этом трансформация шла с использованием опыта развитых стран. Так, по аналогии с т.н. развитыми странами в России была проведена либерализация электроэнергетического рынка и были введены субсидии для социально незащищенных групп населения.

Опыт т.н. развитых стран позитивно отразился на российской энергетической отрасли. Поэтому целесообразно использовать такой опыт и для создания «правил игры» для контролирующих организаций в данной сфере.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ

Общественные советы

В 2013 году Правительство РФ одобрило концепцию создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей⁴⁶. На основе соответствующей концепции было принято решение о создании межотраслевых советов потребителей по вопросам деятельности естественных монополий при губернаторах субъектов. В ходе проведения исследования была проанализирована эффективность деятельности таких организаций.

⁴⁵ <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/02/20/79619-trebuyte-sbytovoy-nadbavki>

⁴⁶ <http://docs.cntd.ru/document/499045714>

В результате анализа отрасли было установлено, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации данные межотраслевые советы не публикуют результаты своей деятельности. Из этого можно сделать вывод о том, что отчеты о деятельности указанных советов либо отсутствуют в публичном пространстве, либо их размещению мешает, так сказать, злой умысел. Действия местного правительства часто ограничивались размещением на официальном сайте новости о создании нового органа общественного контроля. Однако межотраслевые советы некоторых субъектов Российской Федерации действительно проявляют высокую активность в вопросах тарифообразования в сфере электроэнергетики. Так, например, межотраслевыми советами проводятся заседания, где обсуждаются проблемы отрасли. По итогам таких заседаний советы направляют материалы в профильный вышестоящий орган.

Ниже описаны примеры результатов деятельности некоторых таких межотраслевых советов.

Активную деятельность, например, ведет межотраслевой совет при Правительстве Нижегородской области. Отчеты о результатах деятельности общественного совета публикуются на сайте администрации Нижегородской области.

В 2016 году межотраслевой совет в данном субъекте провел два заседания, основной повесткой которых стала работа по снижению объема перекрестного субсидирования в тарифах на электроэнергию. Также в отчете были даны прогнозы роста тарифов в 2017 году⁴⁷.

В 2017 году основными вопросами межотраслевого совета стали: оценка эффективности внедрения двухставочного тарифа, а также анализ причин значительного роста предельных уровней нерегулируемых цен электроэнергии с февраля 2017 года и поиск мер по их снижению⁴⁸.

2018 год был весьма продуктивным с точки зрения общественного контроля. Всего за год проведено три заседания, на которых было рассмотрено 12 основных вопросов. В частности, об изменении законодательства по регулированию тарифов, о результатах и эффективности внедрения двухставочных тарифов в ОАО «Нижегородский водоканал», о прогнозе нерегулируемых цен на оптовом рынке электроэнергии и мощности в 2018 году, о работе региональной службы по тарифам Нижегородской области по подготовке тарифов на

⁴⁷ <https://minprom.government-nnov.ru/?id=87817>

⁴⁸ <https://government-nnov.ru/?id=206198>

2019 год⁴⁹. Результатом деятельности совета в 2018 году стало содействие установления тарифов на основные энергоносители на уровне инфляции.

Другой межотраслевой совет активно функционирует при губернаторе Саратовской области. Ежегодные отчеты о проделанной работе межотраслевого совета и планы на предстоящий год публикуются на сайте областной администрации. Так, в 2018 году было проведено 12 заседаний межотраслевого совета, в которых оценивались итоги выполнения инвестиционных программ в части использования инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере услуг по электроэнергетике⁵⁰. По итогам заседания представители межотраслевого совета при обсуждении инвестиционных программ рекомендовали скорректировать инвестиционные программы некоторых предприятий⁵¹. Основной целью совета заявлено отстаивание интересов потребителей в диалоге с властью и естественными монополиями. Совет следует поставленной цели и, в общем, эффективно выполняет свою функцию. Деятельность межотраслевого совета потребителей при губернаторе Саратовской области демонстрирует пример реального функционирования органа общественного контроля.

Межотраслевой совет при губернаторе Тюменской области также принимает активное участие в деятельности субъекта. Представители совета не только представляют ежегодные отчеты о проделанной работе, но и регулярно публикуют на официальном сайте администрации региона протоколы своих заседаний. В 2018 году в Тюменской области прошло 6 заседаний межотраслевого совета, где обсуждались вопросы тарифообразования в сфере электроэнергетики. В отчете за 2018 год межотраслевой совет опубликовал разработанный проект об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передачи электрической энергии для прочих потребителей на 2019 год⁵². Совет эффективно функционирует в соответствии с поставленным планом.

Также активно работают межрегиональные советы при губернаторах Брянской, Калужской, Курской, Рязанской, Ярославской, Томской

⁴⁹ <https://government-nnov.ru/?id=226356>

⁵⁰ https://saratov.gov.ru/gov/docs/otchet-o-deyatelnosti-mezhotraslevogo-soveta-potrebiteley-po-voprosam-deyatelnosti-subektov-estestve/?sphrase_id=426286

⁵¹ https://saratov.gov.ru/gov/news/obshchestvenniki_ne_soglasovali_investitsionnye_programmy_dvukh_predpriyatiy_saratovskoy_oblasti/?sphrase_id=426286

⁵² https://admtumen.ru/files/upload/OIV/D_cen/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%9C%D0%A1%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf

областей, а также межотраслевые советы при губернаторах Санкт-Петербурга и Севастополя.

Деятельность частных некоммерческих организаций

В отрасли электроэнергетики общественный контроль за тарифообразованием также осуществляют частные организации, некоторые из которых фактически превратились в целые холдинги, где каждая компания отвечает за свой сегмент деятельности.

Это отчетливо прослеживается на примере компаний, близких к упомянутому нами выше Алексею Малозёмову⁵³. Так, АНО «ЦМОК»⁵⁴ проводит декларативный мониторинг тарификации, в том числе в сфере электроснабжения. Организация также сообщает в ФАС России о выявленных нарушениях и проводит экспертизы по уголовным делам. «Фонд Ценообразования»⁵⁵ оказывает консультационные услуги предпринимателям в области тарифов, готовит обоснования тарифов и предлагает посреднические услуги при проведении финансовых операций, а также готовит обоснования тарифов. ООО «Центр модернизации и комплексного развития»⁵⁶ специализируется на проведении экспертиз, в том числе и с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Данные организации фактически выполняют роль посредника между бизнесом и государственными органами. По сути, это негосударственные организации, специализирующиеся на экспертизе в области государственного регулирования тарифов и полномочия таких организаций никак не регламентированы правовыми источниками. В то же время их экспертизы, как показывает практика, могут играть ключевую роль в фактическом регулировании тарифной политики и даже в правоприменении, включая уголовные дела⁵⁷.

Примечательно, что АНО «ЦМОК» и ООО «Центр модернизации и комплексного развития» возглавляют бывшие чиновники, которые много лет работали в Федеральной службе по тарифам. По данным СМИ, Алексей Малозёмов, руководитель АНО «ЦМОК», ранее не прошел

⁵³ <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/02/20/79619-trebuyte-sbytovoy-nadbavki>

⁵⁴ ИНН 7704347731

⁵⁵ ИНН 7704431856

⁵⁶ ИНН 7714385817

⁵⁷ <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/02/20/79619-trebuyte-sbytovoy-nadbavki>

антикоррупционную проверку для работы в ФАС России⁵⁸. Также в СМИ сообщалось, что некоторые его советники были уличены в нарушении законодательства о противодействии коррупции и были уволены с государственной службы в связи с утратой доверия⁵⁹.

То есть, в указанных компаниях, декларативно осуществляющих функции общественного контроля, работают бывшие чиновники «с репутацией». Согласно ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе»⁶⁰ бывшим госслужащим запрещено использовать в интересах организаций либо физических лиц информацию, ставшую известной в связи с исполнением должностных обязанностей.

Вопрос, насколько этической является деятельность ряда таких организаций и аффилированных с ними персон, которые участвуют практически во всех аспектах регулирования тарифов в электроэнергетике, остается актуальным и открытым, на наш взгляд.

Нельзя не отметить, что частные организации проводят большую работу и привлекают внимание государства к проблеме завышенных тарифов⁶¹. Эта деятельность действительно является полезной и необходимой, однако, вместе с этим, **частные организации иногда пытаются вмешиваться в работу следственных органов и даже влиять на ход расследования резонансных дел в сфере тарифообразования**⁶².

Вместе с этим, частные организации привлекают общественное и государственное внимание к проблемам лишь выборочно, возможно руководствуясь, в том числе, собственными интересами. Так, почему-то подобные организации, например, **обходят стороной вопросы неплатежей и изношенности основных фондов – главных проблем российской электроэнергетики, которые возникли вследствие, в том числе, неэффективного тарифообразования**⁶³.

Стоит обратить внимание на то, что и услуги таких организаций включены в тариф для конечного пользователя, что только **усугубляет проблему недоинвестирования в производственные мощности**

⁵⁸ <https://www.mk.ru/economics/2014/12/30/energotarify-kak-vysokotochnoe-oruzhie.html>

⁵⁹ <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/02/20/79619-trebuyte-sbytovoy-nadbavki>

⁶⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (редакция от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 01.01.2019).

⁶¹ <http://inform-24.com/15213-aleksey-malozemov-tarify-estestvennyh-monopoliy-v-rossii-povsemestno-zavyshayutsya.html> ; <https://tass.ru/ekonomika/5793345>

⁶² <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/02/20/79619-trebuyte-sbytovoy-nadbavki>

⁶³ <https://profile.ru/economics/item/125990-anarkhiya-mat-tarifa>

генерирующих компаний⁶⁴. А включение подобных трат в цепочку ценообразования частично привело к тому, что государство вынуждено выделять дополнительные бюджетные средства на модернизацию оборудования генерирующих компаний и возобновлять программу ДПМ.

ПРОБЛЕМЫ РЫНКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Попытки коррумпировать тарифообразование в электроэнергетике

В современной России коррупция является одним из главных барьеров на пути экономического развития. Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции»⁶⁵, коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

В феврале 2018 года Президент РФ Владимир Путин в ходе ежегодного Послания Федеральному Собранию призвал Генеральную Прокуратуру к активной борьбе с коррупцией и обратил внимание на проблему роста тарифов.

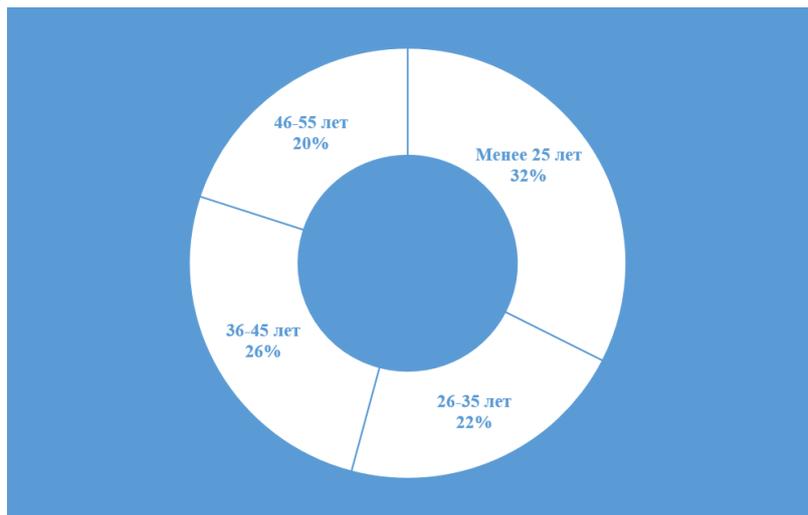
Электротранспорт является одной из отраслей, которая в большей степени страдает от коррупционных проявлений. Коррупционные издержки, зачастую неофициально входящие в состав тарифа, лишают генерирующие компании средств на реновацию оборудования⁶⁶. Особенно сильно от этой проблемы страдают депрессивные регионы, где объем инвестирования в региональную экономику ограничен.

Рисунок 6. Возрастная структура генерирующего оборудования на 2017 год

⁶⁴http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korrupcii_v_zhkh_svyazan_s_otsutstviem_kontrolya_za_tarifami

⁶⁵ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ.

⁶⁶http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korrupcii_v_zhkh_svyazan_s_otsutstviem_kontrolya_za_tarifami



Источник: Минэнерго России, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2035 года⁶⁷.

В марте 2018 года Андрей Курносенко, начальник управления по преступлениям экономической и коррупционной направленности Министерства внутренних дел РФ, сообщил, что в 2017 году ведомством были выявлены масштабные и системные злоупотребления при тарифообразовании на энергоресурсы в Дагестане. На основании масштабной проверки было возбуждено уголовное дело в отношении замминистра транспорта, энергетики и связи Дагестана⁶⁸.

По данным СМИ, издержки от коррупционных проявлений закладываются в тарифы самими энергетиками, что, как мы уже упоминали, делает конечные платежи больше, а эффективность всей системы, соответственно, меньше⁶⁹.

СМИ со ссылкой на экспертов отмечали, что для отрасли частым явлением стали коррупционные скандалы, связанные с арестом или снятием с должности руководителей РЭК. Аресты глав РЭК, по мнению экспертов, имеют под собой реальные причины, связанные с превышением

⁶⁷ <https://minenergo.gov.ru/node/8504>

⁶⁸ <https://riaderbent.ru/vozbuzhdenno-ugolovnoe-delo-v-otnoshenii-zamministra-transporta-energetiki-i-svyazi-dagestana.html>

⁶⁹ <http://ren.tv/novosti/2019-02-04/kak-energomagnat-malozemov-mog-zarabotat-sotni-millionov-na-povyshenii-tarifov> Значительная часть этих средств обычно перечисляется на офшорные счета. Информационные ресурсы сообщили, что один из таких счетов был, к примеру, и у супруги директора АНО «ЦМОК» Алексея Малозёмова, которая сама на момент их пополнения официально являлась безработной. <http://www.rosbalt.ru/business/2018/12/25/1755222.html>

полномочий⁷⁰. Так, в 2014 году по подозрению в халатности, повлекшей причинение крупного ущерба⁷¹, был задержан бывший глава Омской РЭК Владислав Ходус⁷².

Причиной для возбуждения уголовного дела послужили, в частности, незаконные действия при установлении тарифов на энергию, поставляемую ТГК-11. Однако в январе 2015 года Первомайский районный суд Омска по ходатайству защиты обвиняемого прекратил уголовное дело в связи с истечением сроков давности привлечения Владислава Ходуса к ответственности⁷³.

Другое резонансное дело было возбуждено против бывших менеджеров ЗАО «Комплексные энергетические системы» (КЭС, сейчас – «Т плюс») Бориса Вайнзихера и Евгения Ольховика, которые были арестованы в сентябре 2016 года по подозрению в даче взяток властям Республики Коми⁷⁴. По данным следствия, в 2007-2014 годы фигуранты дела, а также иные неустановленные лица, действуя в интересах КЭС и аффилированных с ним организаций, давали взятки высшим должностным лицам республики Коми за установление максимально выгодных тарифов на тепло- и электроэнергию, а также предоставление иных льгот и создание комфортных условий для коммерческой деятельности на территории Коми. По данным следствия, общая сумма взяток составляла не менее 1 млрд рублей⁷⁵. В октябре 2018 года Евгений Ольховик и Борис Вайнзихер вышли из-под домашнего ареста под подписку о невыезде⁷⁶. Следствие по делу продолжается.

СМИ со ссылкой на экспертов сообщают, что в материалах дела присутствует описание сделки, в ходе которой энергетическая компания платит деньги губернатору, чтобы тот договорился с РЭК об установлении определенного тарифа⁷⁷. Издержки коррупционных схем, по данным СМИ, ложились на конечных потребителей⁷⁸.

Таким образом коррупция в электроэнергетической отрасли наносит серьезный ущерб деятельности генерирующих компаний, лишая их средств на реновацию оборудования и инвестиционной деятельности, а

⁷⁰http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korruptcii_v_zhkh_svyazan_s_otsutstviem_kontrolya_za_tarifami

⁷¹ Статья 293, часть 1 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

⁷² <https://bk55.ru/news/article/35299>

⁷³ <https://omskzdes.ru/society/29776.html>

⁷⁴ <https://www.interfax.ru/russia/615616>

⁷⁵ <https://www.interfax.ru/russia/615616>

⁷⁶ <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/10/05/782864-olhovik-i-vainziher>

⁷⁷ <https://ulpressa.ru/2016/09/14/glava-t-plyus-vzyat-pod-arest/>

⁷⁸ <https://ulpressa.ru/2016/09/14/glava-t-plyus-vzyat-pod-arest/>

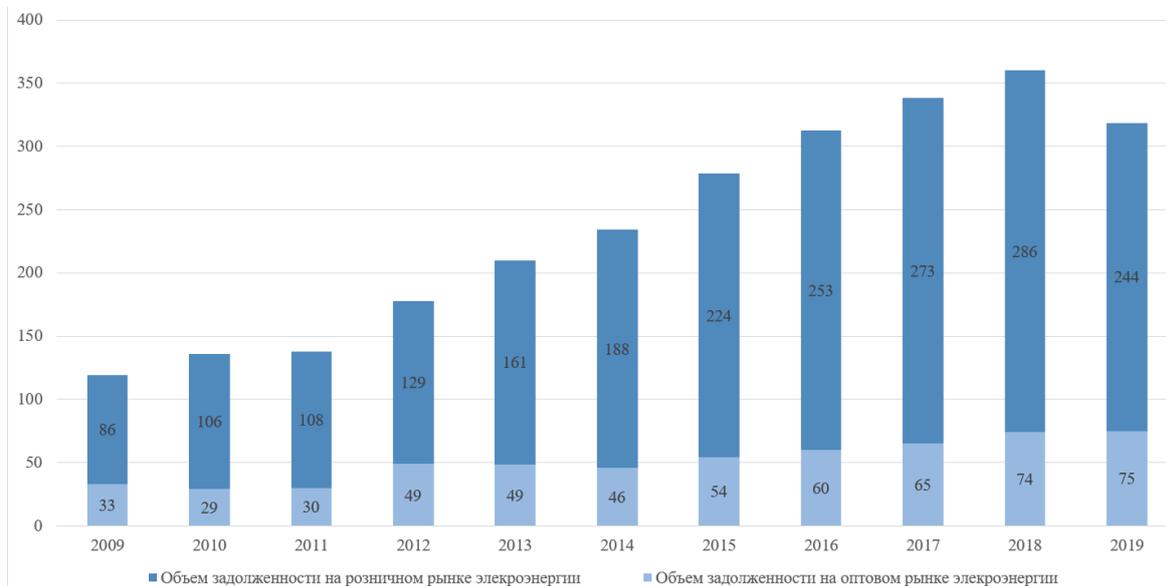
также вредит благосостоянию конечных потребителей. Рост неплатежей по задолженностям в электроэнергетике показывает, что две эти проблемы тесно взаимосвязаны.

В целом, проблема неплатежей является значительным сдерживающим фактором, влияющим на развитие отрасли.

По данным Ассоциации «НП Совет рынка», на январь 2019 года задолженность на оптовом и розничном рынке электроэнергии в сумме составила 321 млрд рублей.

Неплатежи на оптовом рынке электроэнергии традиционно ниже, чем на розничном и в общем и составляют 23% от общего объема в силу того, что на оптовом рынке электроэнергии есть ряд законодательных мер, которые позволяют воздействовать на неплательщика. В то же время на розничном рынке такой механизм практически отсутствует. Высокая социальная значимость услуги по предоставлению электроэнергии не позволяет отключить электроэнергию населению и приравненной к нему группе потребителей.

Рисунок 7. Динамика объемов неплатежей за электроэнергию в 2009-2019 годах, млрд руб.



Источник: данные Ассоциации «НП Совет рынка»⁷⁹.

⁷⁹ http://ais.np-sr.ru/iasen/information/IASE_0V_R0_PAYMENT#%D0%B7%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B6_%D0%A0%D0%A0%D0%AD

Перекрёстное субсидирование как барьер для развития отрасли

На данный момент в электроэнергетике продолжается использование перекрестного субсидирования, которое представляет собой не что иное как вид ценовой дискриминации. Перекрестное субсидирование – это практика фиксации цен на уровне, превышающего общие средние издержки производства товаров и услуг определённой отрасли за счет перераспределения ценовой нагрузки среди различных групп потребителей⁸⁰.

Иными словами, перекрестное субсидирование позволяет установить низкий тариф для физических лиц, компенсируя его повышенным тарифом для бизнеса. Перекрестное субсидирование между категориями потребителей в сфере электроэнергетики возникло в России в начале 1990-х годов как одна из мер социальной поддержки населения в условиях нестабильной экономической и политической ситуации в стране.

Уже в конце 1990-х годов Правительство РФ поставило цели по ликвидации перекрестного субсидирования. К 2007 году экономическая справедливость цен для различных категорий потребителей была практически достигнута, однако после кризиса 2008 года динамика ухудшилась: расхождение тарифов для населения и промышленности снова увеличилось⁸¹.

Перекрестное субсидирование кажется позитивным явлением в экономике с точки зрения репрезентативного домохозяйства. Однако время показало, что использование ценовой дискриминации негативно влияет на отрасль.

Перекрестное субсидирование ведет к тому, что крупным потребителям электроэнергии становится выгоднее строить собственный генерирующие предприятия. Потеря крупного потребителя ведет к перераспределению ценовой нагрузки на других потребителей электроэнергии. Часто потеря большого потребителя ведет к снижению эффективности генерирующей компании или вынужденной консервации мощностей.

Другим недостатком перекрестного субсидирования является отсутствие адресности. До 2013 года размер субсидии был

⁸⁰ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999, 479 с.

⁸¹ Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: эмпирический анализ, оценка эффективности собственной генерации. Золотова И.Ю., НИУ ВШЭ, 2017 год.

пропорционален потреблению электроэнергии. Это приводило к тому, что наиболее обеспеченные домохозяйства, использующие больший объем электроэнергии, получали значительно больший объем социальной помощи по сравнению с домохозяйствами с меньшим уровнем дохода. Для обеспечения прозрачности и справедливости распределения нагрузки по перекрестному субсидированию, а также для постепенного снижения его объема и изменения структуры с целью обеспечения более эффективной адресной поддержки малоимущих и социально защищаемых категорий потребителей в 2013 году Правительством РФ была принята Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации⁸².

По оценкам министра энергетики РФ Александра Новака, объём перекрестного субсидирования в электроэнергетике продолжает расти⁸³.

Применение перекрестного субсидирования становится катализатором роста объема неплатежей, что, в свою очередь, является причиной другого барьера развития электроэнергетики – изношенности основных фондов.

Несмотря на то, что частные некоммерческие организации обращают внимание на проблему перекрестного субсидирования⁸⁴, содействия решению этой проблемы не происходит. Так, то же АНО «ЦМОК» активно участвовала в обсуждении проблемы перекрестного субсидирования⁸⁵, однако такие обсуждения пока не привели к конкретным действиям по снижению объема перекрестного субсидирования⁸⁶.

Общественный отклик на необоснованное повышение тарифов в электроэнергетике

Использование перекрестного субсидирования, непрозрачная система тарифообразования и коррупционная составляющая в тарифообразовании, как понятно, неизбежно приводят к росту тарифов для конечных потребителей и **особенно остро на это реагируют жители, в основном, депрессивных регионов**⁸⁷. Так, в начале 2019 года СМИ снова

⁸² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р (ред. от 18 июля 2015 года) «Об утверждении Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации».

⁸³ <https://neftegaz.ru/news/view/179599-Minenergo-RF-obsuzhdaet-perehod-na-dolgosrochnye-tarify-v-elektroenergetike>

⁸⁴ <https://profile.ru/economics/item/125990-anarkhiya-mat-tarifa>

⁸⁵ <https://profile.ru/economics/item/125990-anarkhiya-mat-tarifa>

⁸⁶ <https://neftegaz.ru/news/view/179599-Minenergo-RF-obsuzhdaet-perehod-na-dolgosrochnye-tarify-v-elektroenergetike>

⁸⁷ <https://nsk.rbc.ru/nsk/08/04/2017/58e8f55e9a79473cd38bcc02>

сообщали о росте недовольства среди граждан и их обеспокоенностью повышением тарифов на электроэнергию⁸⁸. Постоянный рост тарифов вот уже много лет провоцирует социальную напряженность в разных регионах страны⁸⁹. Также СМИ со ссылкой на экспертов сообщали, что сфера тарифного регулирования является закрытой и потребитель лишен возможности доступа к этому процессу⁹⁰. Эксперты считают, что без обращения в суд потребителю невозможно узнать, из чего складывается тариф, чем он обоснован и подтвержден. Обращение же в суд за обжалованием тарифа требует не только времени и усилий, но и специальных знаний⁹¹.

Впрочем гражданская активность в вопросе тарифов показывает свою эффективность. Так, в 2017 году в Новосибирске после серии митингов против повышения жилищно-коммунальных тарифов на 15%, правительство города решило отменить повышение тарифов⁹².

В социальных сетях общественная акция сопровождалась забавным хэштегом *#БэтмэнПротивРостаТарифов*, а анонсировали митинг при помощи лазерных надписей на стенах городских зданий, в том числе градирне ТЭЦ-5⁹³.

Рисунок 8. Анонс митинга против повышения тарифов на ЖКХ в Новосибирске, 2017 год

⁸⁸ <http://ren.tv/novosti/2019-02-04/kak-energomagnat-malozemov-mog-zarabotat-sotni-millionov-na-povyshenii-tarifov>

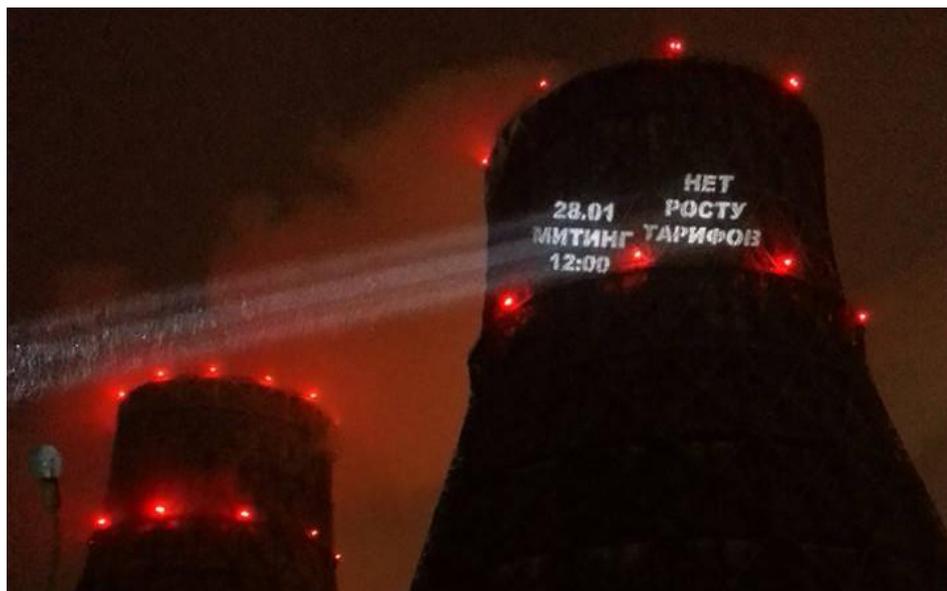
⁸⁹ <https://newdaynews.ru/economy/655989.html>

⁹⁰ http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korruptcii_v_zhkh_svyazan_s_otсутствием_kontrolya_za_tarifami

⁹¹ http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korruptcii_v_zhkh_svyazan_s_otсутствием_kontrolya_za_tarifami

⁹² <https://www.svoboda.org/a/28438586.html>

⁹³ <https://salt.zone/news/5975>



Источник: Facebook⁹⁴

В июне 2018 года митинг против повышения тарифов на электроэнергию прошел в Иркутске. Целью митинга было выражение мнения граждан Иркутска относительно планов группы компаний En+ компенсировать санкционные убытки, повысив энерготарифы для населения Иркутской области⁹⁵.

Митинги регулярно демонстрируют общественное недовольство мерами регулирования отрасли и выступают катализатором усиления государственного контроля за тарифообразованием.

Внимание государства к вопросам тарифообразования

Вопросы тарифообразования в российской электроэнергетике традиционно являются приоритетными для государства.

Ответственные ведомства, Министерство энергетики РФ и ФАС России стремятся снизить объем перекрестного субсидирования в отрасли и решить вопрос износа основных фондов. Государственные генерирующие компании на собственном примере показывают, как важно бороться с коррупцией в такой социально чувствительной сфере, как электроэнергетика.

⁹⁴<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=366074113759892&set=pcb.366074263759877&type=3&theater>

⁹⁵<https://ircity.ru/news/30175/>

Рисунок 7. Антикоррупционная кампания концерна «Росатом»



Источник: официальный сайт компании «Росэнергоатом»⁹⁶

14 февраля 2019 года Министр энергетики РФ Александр Новак на сессии в рамках Российского инвестиционного форума в Сочи обсудил переход на долгосрочное тарифное регулирование в электроэнергетической сфере на уровне инфляции - 0,1%. По его словам, в отечественной электроэнергетике есть ряд накопленных проблем, для решения которых в ближайшее время будет принята соответствующая нормативная база⁹⁷.

25 января 2019 года Правительство РФ одобрило новую программу модернизации ТЭС – ДПМ-2⁹⁸. 11 февраля 2019 года Министерство энергетики РФ сообщило о том, что внесет в кабинет министров

⁹⁶ <http://www.rosenergoatom.ru/employees/protivodeystvie-korruptsii/>

⁹⁷ <https://neftegaz.ru/news/view/179599-Minenergo-RF-obsuzhdaet-perehod-na-dolgosrochnye-tarify-v-elektroenergetike>

⁹⁸ <https://neftegaz.ru/news/view/178907-Pravitelstvo-odobrilo-novuyu-programmu-modernizatsii-TES>

предложения по расторжению ДПМ, а также составит список проектов для модернизации энерго мощностей на Дальнем Востоке⁹⁹.

Вопросы государственного регулирования цен и тарифов на электроэнергию в ноябре 2018 года обсуждались в ходе круглого стола в Государственной Думе ФС РФ. Председатель Комитета по энергетике Павел Завальный сообщил, что действующая система ценообразования на электроэнергию в стране далека от прозрачности. По мнению законодателей, электроэнергетика является предметом рассмотрения более чем половины законопроектов и дискусионных мероприятий в комитете, и эта пропорция сохраняется годами. Это только подтверждает сложность отрасли и ее регулирования, а также то, как далеко еще до завершения процесса реформирования. По мнению Сергея Есякова, первого заместителя Председателя Комитета Государственной Думы по энергетике, ценообразование в отрасли должно строиться на трех основных принципах: цены и тарифы должны быть экономически обоснованными, инвестиционно-привлекательными и долгосрочными¹⁰⁰.

Дмитрий Васильев, начальник Управления регулирования электроэнергетики ФАС России подчеркнул¹⁰¹, что изменения назрели во всех секторах электроэнергетики. Важным ФАС России считает переход на эталонное ценообразование в сетевом комплексе¹⁰².

Д.Васильев озвучил также предложения его службы о постепенном переходе к эталонному принципу регулирования тарифов для всех организаций инфраструктурного сектора¹⁰³.

Предложения были одобрены Правительством РФ и вынесены на обсуждения с экспертным сообществом и органами власти. По словам представителя ФАС России, эта практика хорошо зарекомендовала себя в мире: эталоны для регулирования ресурсоснабжающих компаний применяют многие зарубежные регуляторы¹⁰⁴.

Информация о мерах противодействия коррупции размещена на сайтах государственных генерирующих компаний «РусГидро» и «Росэнергоатом». Планом компании «Росэнергоатом» по противодействию

⁹⁹ <https://neftegaz.ru/news/view/179492-Minenergo-Rossii-vneset-v-kabmin-predlozheniya-po-rastorzheniyu-dogovorov-o-predostavlenii-moschnosti-a-takzhe-sostavit-spisok-proektov-dlya-modernizatsii-na-Dalnem-Vostoke>

¹⁰⁰ <http://duma.gov.ru/news/28862/>

¹⁰¹ <http://duma.gov.ru/news/28862/>

¹⁰² Принцип эталонного ценообразования заключается в определении среднего уровня операционных расходов внутри однородной группы организаций, осуществляющих регулируемый вид деятельности.

¹⁰³ <http://duma.gov.ru/news/28862/>

¹⁰⁴ <http://duma.gov.ru/news/28862/>

коррупции предусматривает проведение специальных тренингов для сотрудников предприятий отрасли, а также внедрение системы вознаграждений, в том числе и материальных для тех работников, кто своим сообщением помог пресечь противоправное деяние¹⁰⁵.

Очевидно, что государство уделяет особое внимание проблеме противодействия коррупции в данной сфере, однако **за периметром государственного контроля находятся как раз частные некоммерческие организации**¹⁰⁶.

Эффективность частных организаций в борьбе с коррупцией

Частные некоммерческие организации, безусловно, вносят свой вклад в развитие электроэнергетики и решение проблем отрасли. Так, сотрудники АНО «ЦМОК» участвуют в публичных мероприятиях, где рассказывают о проблемах тарифообразования и выдвигают предложения по снижению тарифов¹⁰⁷. Также внимание уделяется необоснованности тарифов в регионах Российской Федерации¹⁰⁸.

Одновременно с этим в ходе проведения исследования было установлено, что частные некоммерческие организации зачастую сами становятся героями статей о коррупции в сфере тарифообразования¹⁰⁹.

По данным СМИ, АНО «ЦМОК», как утверждает, находит проблемные регионы, компании и предлагает им проверку тарифообразования, после чего выявляет нарушения¹¹⁰. Отметим, что при существующей запутанности регламентов, инструкций, распоряжений и других регулирующих документов найти нарушения можно практически у любого участника энергетического рынка. После того, как были выявлены нарушения, проверяемой компании, как описывают СМИ, якобы предлагается заключить договор на консультирование с одной из компаний, входящих в холдинг Алексея Малозёмова. При этом на проверяемую компанию якобы оказывается давление¹¹¹.

¹⁰⁵ <http://www.rosenergoatom.ru/employees/protivodeystvie-korrupsii/>

¹⁰⁶ http://www.trud.ru/article/20-02-2019/1372689_byvshie_chinovniki_vzduvajut_tarify_dlja_naselenija.html

¹⁰⁷ <http://stolypin.institute/novosti/institut-ekonomiki-rosta-im-stolypina-p-a-i-tsmok-proveli-monitoring-narusheniy-v-sisteme-tarifoobrazovaniya-i-razrabotali-proekt-po-snizheniyu-tarifov/>

¹⁰⁸ <https://zen.yandex.ru/media/fingazeta/grajdane-pereplatiat-za-gaz-bole-2-mlrd-rub-5b977ca4f3ce7200aad8ae5d>

¹⁰⁹ https://life.ru/t/%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/1191394/korol_tarifov_kak_struktury_eks-kontroliora_monopolistov_koshmariat_enierghietikov <http://www.rosbalt.ru/business/2018/12/25/1755222.html>

¹¹⁰ <http://www.rosbalt.ru/business/2018/12/25/1755222.html>

¹¹¹ <http://www.rosbalt.ru/business/2018/12/25/1755222.html>

Последнее, по данным открытых источников¹¹², произошло с бывшим руководителем «Тверь Водоканал» Дмитрием Капустиным, который в феврале 2018 года был осужден на три года лишения свободы¹¹³.

Незадолго до этого тверской бизнесмен, как утверждают в СМИ, отказался заключать с компаниями Алексея Малозёмова договор на некое «абонентское обслуживание»¹¹⁴. СМИ сообщали, что производство комплексной экономической экспертизы по делу Дмитрия Капустина действительно проводила АНО «ЦМОК». В основу заключения легли материалы ранее проведённой экспертизы, которую заказывал у «ЦМОК» «Тверь Водоканал».

Ещё один интересный «кейс» случился в т.н. деле бизнесмена Александра Хуруджи¹¹⁵, который состоит в Партии Роста Бориса Титова¹¹⁶ и который подозревался в махинациях с тарифами и сетевым оборудованием в Ростове-на-Дону.

В СМИ подробно описывалось, что действия А.Хуруджи привели к тому, что стоимость полезной электроэнергии в области необоснованно увеличилась с 489 млн до 1,4 млрд рублей¹¹⁷ и ему было предъявлено обвинение по статьям «мошенничество, совершенное в особо крупном размере», «незаконное предпринимательство» и «легализация, совершенная в особо крупном размере»¹¹⁸.

По версии следствия, А.Хуруджи и Сергей Конопский, бывший генеральный директор ОАО «Энергия», разработали план по хищению денежных средств ПАО «МРСК Юга». В соответствии с ним подсудимые, а также иные лица, дело в отношении которых выделено в отдельное производство, предоставляли в региональную службу по тарифам недостоверные документы для установления индивидуальных тарифов ОАО «Энергия». После этого они приобретали дополнительное сетевое оборудование, которое позволило увеличить объем поставляемой

¹¹² https://life.ru/t/%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/1191394/korol_tarifov_kak_strukturny_eks-kontroliora_monopolistov_koshmariat_enierghietikov

¹¹³ Дмитрий Капустин был осужден по части 4 статьи 160 Уголовного Кодекса Российской Федерации «Растрата, совершенная лицом с использованием своего служебного положения, в особо крупном размере».

¹¹⁴ https://life.ru/t/%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/1191394/korol_tarifov_kak_strukturny_eks-kontroliora_monopolistov_koshmariat_enierghietikov

¹¹⁵ <https://www.rostov.kp.ru/daily/26666/3688096/>

¹¹⁶ <https://versia.ru/byvshij-chinovnik-aleksej-malozyomov-kak-faktor-rosta-tarifov>

¹¹⁷ <https://versia.ru/byvshij-chinovnik-aleksej-malozyomov-kak-faktor-rosta-tarifov>

¹¹⁸ <https://www.interfax.ru/russia/561003>

ресурсоснабжающей организации электроэнергии, но при этом не приняли необходимых мер к снижению тарифа¹¹⁹.

Так вот, в СМИ посетовали, что экспертизы, предоставленные суду структурами Алексея Малозёмова, якобы свидетельствовали в пользу А.Хуруджи и близкий, по данным СМИ, к бизнес-омбудсмену Борису Титову Алексей Малозёмов оказался отнюдь не на стороне гособвинения¹²⁰.

Эффективность частных организаций в борьбе с коррупцией, в этой связи, на наш оценочный взгляд, можно признать лишь условной.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ В ТАРИФООБРАЗОВАНИИ

Существующие меры государственного регулирования тарифообразования

Ценообразование в области электроэнергетики регламентирует соответствующее Постановление Правительства¹²¹. Документ дополняет часть 24 Федерального закона об электроэнергетике¹²² и содержит подробные правила установления и пересмотра цен на электроэнергию.

Кроме того, ФАС России опубликован проект единого закона в сфере тарифообразования, который призван объединить разрозненные нормативно-правовые акты в этой сфере и установить основы регулирования тарифов, порядок их формирования и применения, а также порядок их изменения, пересмотра и оспаривания.

В законопроекте предлагается указать сферы деятельности, в которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов), формы и методы государственного регулирования цен (тарифов), расчет расходов и прибыли, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования цен (тарифов), порядок установления цен (тарифов) и порядок проведения проверок¹²³.

¹¹⁹ <https://www.interfax.ru/russia/561003>

¹²⁰ <https://versia.ru/byvshij-chinovnik-aleksej-malozyomov-kak-faktor-rosta-tarifov>

¹²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 N 1178 (ред. от 30.01.2019) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основными ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

¹²² Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об электроэнергетике» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).

¹²³ <https://www.eg-online.ru/article/370683/>

Работа над законопроектом ведется ФАС России около двух лет. Изначально концепция законопроекта предусматривала полное замещение действующей системы отраслевого регулирования на новую нормативную основу, единую для всех отраслей и детализированную непосредственно в самом законе. Однако такой подход вызвал массу возражений.

По итогам рассмотрения ситуации на совещании в Правительстве РФ в октябре 2018 года было принято решение о придании законопроекту «рамочного» характера с сохранением существующей правовой системы отраслевого регулирования тарифов на уровне правительственных и ведомственных актов¹²⁴.

Предлагаемые решения

По мнению экспертов, повышение тарифов и рост коррумпированности в отрасли вызваны отсутствием должного контроля со стороны государства¹²⁵.

Представители частных некоммерческих организаций также согласны с недостатком контроля в данной сфере. Так руководитель АНО «ЦМОК» Алексей Малозёмов отмечал, что *«контроль за тарифами со стороны федерального органа исполнительной власти фактически утерян»*¹²⁶.

Как уже упоминалось ранее, российское законодательство не содержит норм, которые регулировали бы деятельность частных некоммерческих организаций. Однако нерегулируемая деятельность частных некоммерческих организаций в такой чувствительной для общества сфере, как тарифообразование, может усугубить текущую ситуацию в отрасли.

Электроэнергетика – экономически важная отрасль, которая обеспечивает функционирование промышленности. В связи с этим предлагается рассмотреть следующие меры:

- **внедрение системы государственного и общественного контроля за действиями частных компаний**, которые участвуют в цепочке тарифообразования и своими действиями влияют на стоимость электроэнергии для конечного потребителя. Проведенные исследования показали, что у

¹²⁴ <http://duma.gov.ru/news/28862/>

¹²⁵ http://www.perm.aif.ru/society/home/ekspert_rost_korruptcii_v_zhkh_svyazan_s_otсутstviem_kontrolya_za_tarifami

¹²⁶ <https://profile.ru/economics/item/125990-anarkhiya-mat-tarifa>

граждан страны мало доверия к частным некоммерческим организациям, которые призваны отстаивать их интересы. Вместе с этим граждане России демонстрируют активную позицию в данном вопросе и желание участвовать в регулировании такой важной сферы национальной экономики;

- **для осуществления взаимодействия между государством и обществом целесообразно использовать Интернет-ресурсы, которые функционировали бы по аналогии с уже реализуемым в Москве сервисом «Активный гражданин».** Такая мера позволит государству получать обратную связь от граждан в режиме реального времени и минуя значительное количество посредников и бюрократических преград;
- результаты исследований показывают, что **в частных некоммерческих организациях работают бывшие государственные служащие, а правовые и этические аспекты этого вопроса никак не регламентированы.** Нормы российского законодательства не обязывают уходящих со службы чиновников давать подписки о неразглашении или запрете на использование информации, полученной за время государственной службы. **В Российской Федерации отсутствует и специальный орган, которым бы это контролировалось.** Вместе с этим, российское законодательство предусматривает, что бывший чиновник в течение двух лет не имеет права работать в организациях, с которыми был связан по службе¹²⁷.

Предлагаемые меры направлены на повышение государственного присутствия в тарифообразовании в электроэнергетике и призваны увеличить контроль за этой социально и экономически важной отраслью.

Саморегулирование такой важной отрасли может привести к негативным последствиям и дальнейшему ухудшению состояния

¹²⁷ <https://newdaynews.ru/economy/655989.html> Например, в США действует аналогичное правило, там бывший чиновник не имеет права работать в таких организациях пять лет, в Европе — три года. В то же время в США осуществляется жесткий контроль за этой нормой. В каждом штате есть специальные службы, которые отслеживают этот момент, и, в случае, если выявляется нарушение, такого чиновника лишают повышенной пенсии, которая составляет до 76–78% оклада. Такая мера пресечения для большинства бывших госслужащих США является чувствительной, поэтому она показывает свою эффективность

производственных мощностей генерирующих компаний, введению в заблуждение конечных потребителей и повышению имиджевых и социально-экономических издержек для страны в целом и для отдельных её граждан, в частности.