

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН В ОТРАСЛЯХ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Дается краткий обзор законодательства РФ в области регулирования ценообразования субъектов естественных монополий. Автор с опорой на положения экономической теории и на практику государственной управленческой деятельности описывает прошлое и текущее состояние правового регулирования соответствующих отраслей экономики.

Регулирование ценообразования в отраслях естественных монополистов осуществляется на основе специализированных правовых актов по всем сферам естественных монополий.

Предварительно рассмотрим, каким образом регулируются цены и тарифы на электрическую и тепловую энергию.

Согласно Федеральному закону «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» тарифы на электрическую и тепловую энергию – это система ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за мощности электрической и тепловой энергии. Тарифы на электрическую и тепловую энергию подлежат государственному регулированию независимо от организационно-правовых форм поставляющих организаций.

Цели государственного регулирования тарифов обусловлены естественной монополией энергоснабжающих организаций. Это:

- защита экономических интересов потребителей от монопольного повышения тарифов. Срок действия установленных тарифов не может быть менее трех месяцев;
- создание механизма согласования интересов производителей и потребителей электрической и тепловой энергии;
- формирование конкурентной среды в электроэнергетическом комплексе для повышения эффективности его функционирования и минимизации тарифов;
- создание экономических стимулов, обеспечивающих использование энергосберегающих технологий в производственных процессах;
- обеспечение юридическим лицам – производителям электрической энергии (мощности) – независимо от организационно-правовых форм права равного доступа на рынок электрической энергии.

В ст. 4 названного закона установлены следующие принципы государственного регулирования тарифов:

- осуществление поставок электрической и тепловой энергии всем потребителям по тарифам, утвержденным в установленном порядке;
- определение экономической обоснованности планируемых (расчетных) себестоимости и прибыли при расчете и утверждении тарифов;
- открытость, доступность для потребителей и обществу материалов энергетических комиссий по рассмотрению и утверждению тарифов на электрическую и тепловую энергию;
- обеспечение экономической обоснованности затрат коммерческих организаций на производство, передачу и распределение электрической и тепловой энергии;
- обеспечение коммерческих организаций в сфере производства, передачи и распределения электриче-

ской и тепловой энергии финансовыми средствами на развитие производства;

- создание условий для привлечения инвестиций;
- выбор поставщиков энергетического оборудования и подрядных организаций на конкурсной основе.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации определяют вопросы регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую всеми энергоснабжающими организациями за исключением потребителей, энергоснабжение которых с согласия региональных энергетических комиссий осуществляется с федерального оптового рынка электрической энергии. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию отношений в данной сфере – Федеральная служба по тарифам.

Порядок государственного регулирования и применения тарифов устанавливается Правительством РФ по представлению Федеральной службы по тарифам.

Следует иметь в виду, что тарифы могут различаться в зависимости от типа потребителя. Так, ныне действующим постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. «О мерах по совершенствованию системы тарифов на электрическую энергию» предусмотрено, что тарифы на электрическую энергию для населения не должны превышать ее себестоимость и расходы на транспортировку при рентабельности 5%, в то время как тарифы для промышленности не должны быть ниже себестоимости энергии. Также ныне отменным постановлением Совета министров РСФСР от 30 июня 1993 г. было установлено, что тарифы на энергию для неличного потребления могут различаться в зависимости от группы потребителя: 1-я группа – потребители с присоединенной мощностью 750 киловольт-ампер и выше, которые платили меньшие тарифы, и 2-я группа – остальные потребители. Подобная ситуация существовала во времена СССР, когда население оплачивало электроэнергию по более высоким тарифам, нежели организации, в целях развития экономики. Однако в настоящее время приоритет изменился, и тарифы на энергию для граждан меньше тарифов на энергию для организаций.

В настоящее время для граждан тарифы устанавливаются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1998 г. «Об основах ценообразования в отношении электрической энергии, потребляемой населением».

Согласно данному постановлению полномочиями по регулированию тарифов путем применения предельных тарифов наделяются региональные энергетические комиссии. Конкретный размер предельного тарифа зависит от местных условий и закрепляется в приложении к постановлению отдельно для каждого

субъекта Российской Федерации. Кроме того, для малоимущих слоев населения рекомендовано делать дополнительные льготы по оплате электроэнергии.

Постановлением Правительства России от 27 июля 1995 г. «О некоторых мерах по стабилизации тарифов на электрическую и тепловую энергию» также предусматривается градация тарифов. Однако размер тарифа зависит в этом случае не от потребителя, а от характеристики энергетической организации.

Деятельность по установлению тарифов на электрическую энергию весь период существования Российской Федерации приковывала к себе пристальное внимание, поскольку касалась практически каждого проживающего или ведущего деятельность в России. Острая взаимная критика энергоснабжающих организаций и потребителей вызвана тем острым экономическим кризисом, который, в частности, вызвал появление «Экономической стратегии России», одобренной Постановлением Правительства России от 13 октября 1995 г. Этот документ устанавливает рамки регулирования тарифов органами государственного регулирования. Причем нижняя граница тарифа определяется размером самофинансирования энергетических предприятий (компенсация всех видов затрат, включая инвестиции, и получение достойной прибыли), а верхняя – мировыми ценами.

С учетом того, что цена на электроэнергию в настоящее время в России едва превышает 30% от мировых цен, то возможности для дальнейшего роста очевидны. Однако коренное отличие внутренних цен от мировых позволяет предполагать, что рост цены на энергию до мирового уровня резко осложнит ситуацию в российской экономике и нанесет удар по ее конкурентоспособности. Объективная тенденция к выравниванию внешних и внутренних цен на энергоносители приводит к тому, что в настоящее время наиболее распространенными претензиями между поставщиками энергии и ее потребителями являются тарифы. Поставщики энергии указывают на то обстоятельство, что применение к ним предельного уровня рентабельности для последующего установления предельного или фиксированного тарифа производится из того расчета, что за последующий период все потребители оплатят энергию по данным тарифам. Чего, однако, не происходит, и в результате энергоснабжающая организация не выходит на установленный для нее предельный уровень рентабельности, тогда как отключить от энергии большую часть потребителей она не вправе. Потребители энергии указывают на то, что энергоснабжающие организации противоправно включают в издержки производства содержание социального сектора (жилой фонд, детские и летние сады, объекты здравоохранения, культуры и т.д.), что приводит к увеличению тарифа при сохранении уровня рентабельности за счет перекладывания непроизводственных расходов на плечи потребителя.

Некоторое представление о масштабах «определенного монопольного повышения тарифов» дает проведенный специалистами Института исследования организованных рынков (г. Москва) анализ тарифов на тепловую энергию в Рязанской, Владимирской, Оренбургской областях и в Республике Карелия: цены на тепло в первых двух завышены как минимум на 35–40%, в третьей – на 11% [1. С. 7].

Проблема устранения взаимных претензий решается на уровне региональных энергетических комиссий, состоящих из представителей не только органов государственного управления, но и представителей энергоснабжающих и наиболее крупных энергопотребляющих организаций, которые выносят согласованное решение по размеру тарифа. Специалисты вышеупомянутого института пришли к выводу, что во всех трех обследованных регионах энергетические комиссии практически не влияют на снижение тарифов, полностью принимая, как видно, данные о затратах и прибыли, представляемые энергетическими компаниями. Но вероятно, что решения комиссий зависят от количества представителей от каждой из сторон.

Цены на природный газ регулируются путем установления предельных уровней цен и сбытовых надбавок к оптовой цене в соответствии с Постановлением Правительства России от 17 июля 1996 г. № 863 «О совершенствовании государственного регулирования цен на природный газ».

Орган, устанавливающий цены на газ, – это Министерство экономического развития и торговли, которое осуществляет свою деятельность в данной сфере на основании Постановления Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 332 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен на газ и сырье для его производства» по согласованию с Министерством финансов РФ на основании представления Министерства топлива и энергетики РФ.

Иначе устанавливались регулируемые цены на газ для бытовых нужд. Согласно Приказу Министерства экономики РФ от 8 декабря 1999 г. «Об оптовой цене на сжиженный газ для бытовых нужд» к данному виду товара применялись предельные максимальные цены.

Цены на газ, реализуемый потребителям, устанавливались методом фиксированных цен согласно Постановлению Федеральной энергетической комиссии от 15 октября 1999 г. и письму Министерства РФ по налогам и сборам от 30 ноября 1999 г. «Об оптовых ценах на природный газ, реализуемый потребителям РФ».

Оптовые цены на газ определялись в рублях за 1000 м³ с акцизом, без НДС в зависимости от субъекта Российской Федерации, в частности:

- Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Красноярский край – 224;
- Хабаровский край – 245;
- Ханты-Мансийский автономный округ – 258;
- Республика Коми, Архангельская область (2-й пояс), Ненецкий автономный округ, Астраханская, Оренбургская области – 283;
- Республика Карелия, Алтайский край, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Калужская, Кемеровская, Курская, Липецкая, Новгородская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Тамбовская области – 317.

Кроме того, цены могут различаться для газоснабжающих организаций и для конечных потребителей, которые платят более высокие цены с целью покрытия издержек газоснабжающих организаций.

Регулирование тарифов на железнодорожном транспорте имеет большое экономическое, оборонное, социальное и политическое значение, поэтому законо-

дательство в этой сфере наиболее детальным образом регламентирует отношения именно в данном виде транспорта.

Как сказано в Концепции структурной реформы железнодорожного транспорта, утвержденной Постановлением Правительства России от 15 мая 1998 г., железнодорожные перевозки в значительной мере влияют на состояние российской экономики. В связи с географическими условиями страны и особенностями размещения производства основные объемы перевозок товаров выполняются железнодорожным транспортом, а средняя дальность перевозок в Российской Федерации в 3–5 раз выше, чем в Западной Европе. После либерализации цен в 1992 г. тарифы на перевозки грузов росли более высокими темпами по сравнению с темпами роста цен в ряде других отраслей промышленности из-за сокращения государственной поддержки федерального железнодорожного транспорта и перехода на масштабное перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых. Вследствие этого уровень транспортных расходов стал непосильным для многих предприятий промышленности различных отраслей народного хозяйства. В то же время из-за сокращения объемов перевозок по железным дорогам и поступления доходов от них ухудшается состояние основных фондов предприятий железнодорожного транспорта, остается сложным их финансово-экономическое положение. Поскольку стоимость железнодорожных перевозок существенно влияет на эффективность промышленного производства в России, для поддержания ее экономики Правительство России считает, что необходимо максимально снизить железнодорожные тарифы.

В числе предполагаемых к реализации мер, направленных на снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки железнодорожным транспортом, Правительство России выделяет:

- создание условий для демополизации отдельных сфер деятельности железнодорожного транспорта и развития рыночной конкуренции, доступности инфраструктуры железных дорог для пользователей различных форм собственности;

- сокращение затрат, финансируемых за счет тарифа на перевозки железнодорожным транспортом, путем устранения перекрестного субсидирования различных видов перевозок, а также введения бюджетного финансирования затрат на удовлетворение общественных потребностей;

- усиление государственного контроля за установлением экономически обоснованных тарифов на железнодорожном транспорте, недопущением злоупотребления монопольным положением на рынке транспортных услуг, а также на рынках производства товаров и услуг для железнодорожного транспорта;

- создание противозатратного экономического механизма деятельности предприятий и организаций железнодорожного транспорта.

Реализация данных мероприятий невозможна без учета того основного специфического обстоятельства, что железнодорожный транспорт является одной из отраслей естественных монополий, что ограничивает конкуренцию: из-за размеров территории и уровня раз-

вития транспортной сети для перемещения грузов на значительные расстояния железные дороги, по существу, не конкурируют с другими видами транспорта, практически невозможна и конкуренция при перевозках грузов по параллельным направлениям. И государственное регулирование тарифов поэтому продолжает оставаться одним из важнейших инструментов по недопущению монополистических действий к защите интересов потребителей данного рода услуг.

На услуги грузовых железнодорожных перевозок тарифы устанавливаются по правилам, утвержденным Постановлением ФЭК РФ от 17 июня 2003 г. № 47-т/5 «Об утверждении Прейскуранта № 10-01 “Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами” (Тарифное руководство № 1, части 1 и 2)». Эти тарифы применяются на всех линиях железных дорог широкой и узкой колеи, включенных в постоянную эксплуатацию, для всех грузоотправителей и грузополучателей.

Тарифы для основной части грузов утверждаются Федеральной службой по тарифам. Начальники железных дорог в порядке местных тарифов утверждают тарифы на перевозку грузов и пассажиров на всех железнодорожных ветках, не включенных в общую сеть железных дорог; исключительные пониженные (со скидкой до 25% от общих) тарифы на перевозку грузов в местном сообщении в устойчивых направлениях движения порожних вагонов и контейнеров; ставки сборов с грузополучателей за очистку, промывку и дезинфекцию средствами железных дорог вагонов и некоторые другие виды услуг.

Тарифы и сборы на услуги железнодорожного транспорта являются предельными. Министерство путей сообщения России при перевозках грузов в прямом сообщении (с участием нескольких железных дорог), начальники железных дорог – в местном сообщении могут в тех случаях, когда это экономически целесообразно, устанавливать более низкие тарифы и сборы на грузовые железнодорожные перевозки.

Для расчета конкретной суммы платежа за перевозку груза определяются:

- расстояние от станции отправления до станции назначения. Минимальное расстояние – 50 км;

- вид отправки, к которому относится предъявленный груз – повагонной или контейнерной. Определяется вид отправки в соответствии с товарными номенклатурами. При отсутствии данного вида груза в номенклатуре проводится его аналогия с иными товарами. Если груз относится к повагонной отправке, то определяется тип вагона. Предусмотрены следующие типы вагонов: универсальный (крытый, полувагон, платформа), специализированный (в зависимости от вида груза – для перевозки муки, цемента, битума, автомобилей, рулонов и т.д.), изотермический, цистерна и т.д.;

- особый порядок расчета плат установлен за перевозку личных легковых автомобилей и домашних вещей, отправителями или получателями которых являются отдельные граждане.

Конкретные виды тарифов установлены в приложениях к данному акту.

Согласно Федеральному закону «О естественных монополиях» связь в Российской Федерации относится

к отраслям естественных монополий. Это обуславливает необходимость государственного регулирования тарифов на услуги связи. Однако принятыми в развитие названного закона подзаконными актами установлен ограниченный перечень подверженных ценовому регулированию услуг. Этот перечень приведен в Постановлении Правительства РФ от 24 октября 2005 г. № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи», в соответствии с которым Федеральная служба по тарифам, а также его территориальные подразделения регулируют тарифы на следующие виды услуг данной отрасли естественной монополии:

- внутренние почтовые отправления: письма, почтовые карточки, бандероли, денежные переводы;
- внутренняя телеграмма;
- предоставление междугородного телефонного соединения (разговора) автоматическим способом или с помощью телефониста независимо от вида абонентского устройства;
- предоставление магистральных телеграфных и телефонных каналов связи в пользование организациям, финансируемым из соответствующих бюджетов;
- распространение и трансляция общероссийских телерадиопрограмм;
- предоставление доступа к телефонной сети независимо от типа абонентской линии (проводная линия или радиолиния);
- предоставление местного телефонного соединения (разговора).

В отношении перечисленных выше услуг государственное регулирование тарифов осуществляется в соответствии с Основными положениями государственного регулирования тарифов на услуги общедоступной электрической связи на федеральном и региональном уровнях, утвержденными вышеназванным постановлением Правительства РФ. Цели государственного регулирования тарифов на услуги связи по сути аналогичны целям регулирования тарифов на услуги железнодорожного транспорта: максимально возможное удовлетворение спроса потребителей на услуги связи; повышение эффективности деятельности операторов связи; обеспечение дальнейшего развития и модернизации средств и сетей связи; расширение рынка услуг связи и улучшение качества их предоставления.

Основным методом регулирования тарифов на услуги связи является применение предельного уровня рентабельности при обеспечении полного возмещения затрат при их оказании. При этом возможна дифференциация уровней рентабельности по видам услуг в зависимости от их социальной значимости.

Возможно также применение максимальных и минимальных тарифов в рамках услуг одного и того же вида. Различие по применению данных методов регулирования зависит от категории потребителей: либо это население, либо – организации.

Главным требованием к применению минимального уровня тарифов на услуги связи для населения – это полное возмещение затрат организаций связи на их предоставление с учетом налога на добавленную стоимость. В свою очередь, максимальный уровень тарифов

на услуги связи, предоставляемые организациям, не должен превышать трехкратной величины их себестоимости. Также в целях рационального распределения нагрузки на сети связи тарифы на услуги местной (при повременной форме расчетов), междугородной и международной телефонной связи дифференцируются по часам суток.

Для осуществления государственного регулирования тарифов на услуги связи и совершенствования структуры тарифов применяются коэффициенты индексации действующих тарифов.

В связи с тем что в отличие от железнодорожного транспорта организации связи не входят в систему органов государственного управления, а как правило, являются коммерческими организациями, то текущий уровень затрат, а следовательно, себестоимость своих услуг, от которой зависит размер тарифа, они определяют самостоятельно. Однако сами размеры тарифов утверждаются Министерством связи России и его территориальными подразделениями, которые вправе пересмотреть по заявлению организации связи текущий государственный тариф при наличии одного из следующих условий:

- развитие и повышение качества услуг связи;
- переход на регулирование тарифов на услуги связи по двум категориям потребителей: населению и организациям;
- тарифы на услуги связи не покрывают затраты на их оказание;
- введение в действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы изменения величины затрат, относимых на себестоимость услуг связи, обязательных отчислений и платежей в соответствующие бюджеты;
- инфляция;
- изменение процентной ставки рефинансирования Центрального банка России.

Организации связи при обращении с предложениями о пересмотре тарифов на услуги связи должны представить в соответствующий регулирующий орган обоснования, расчеты, документы бухгалтерской и статистической отчетности по утвержденному перечню.

Помимо ценового регулирования с помощью специализированных нормативных актов по отраслям естественных монополий государство применяет регулирование, общее для всех отраслей естественных монополий. Так, ныне не действующим Постановлением Правительства России от 13 октября 1995 г. «О государственном регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий» предусматривалось, что в целях обеспечения устойчивой работы народного хозяйства в осенне-зимний период 1995–1996 гг. действующие по состоянию на 1 октября 1995 г. цены на природный газ для производственных нужд, тарифы на электрическую и тепловую энергию, тарифы на перевозку грузов и ставки сборов за погрузочно-разгрузочные работы на железнодорожном транспорте, а также тарифы на перекачку, перевалку и налив нефти и нефтепродуктов до 1 января 1996 г. повышению не подлежат.

Аналогичные нормативные акты принимались и в последующем. Постановлением Правительства России от 4 февраля 1997 г. «О регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отдельных естественных монополий в первом полугодии 1997 г.» различным органам государственного управления давались следующие поручения:

– региональным энергетическим комиссиям субъектов Федерации в первом полугодии 1997 г. при регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию исходить из того, что их рост не должен превышать индекс роста оптовых цен производителей промышленной продукции;

– разрешить Министерству экономики России по представлению Министерства путей сообщения вносить изменения в предельный индекс грузовых железнодорожных тарифов по отдельным родам перевозимых грузов с сохранением его среднего уровня.

Также Постановлением Правительства России от 13 октября 1999 г. «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных принципов формирования цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий» предусматривается, что в целях сдерживания инфляционных процессов в экономике Мини-

стерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Федеральная энергетическая комиссия должны:

– устанавливать цены (тарифы) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий исходя из обоснованности затрат на их производство с учетом издержек производства (реализации) продукции (услуг), налогов и других платежей, стоимости основных производственных средств, потребности в инвестициях, необходимых для воспроизводства, амортизационных отчислений, прогнозируемой прибыли, удаленности различных групп потребителей от места производства продукции (услуг), соответствия качества производимой (реализуемой) продукции (услуг) спросу потребителей, а также государственных дотаций и других мер государственной поддержки деятельности субъектов естественных монополий;

– принимать решения о методе регулирования деятельности субъектов естественных монополий с учетом необходимости стимулирования с помощью цен (тарифов) качества производимой продукции и оказываемых услуг, а также удовлетворения спроса на них;

– обеспечить отдельный учет затрат по видам деятельности субъектов естественных монополий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Нормативное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию* // Российская юстиция. – 1998. – № 2.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 апреля 2008 г.