

DOI: 10.37791/2687-0649-2021-15-3-17-30

Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: текущее состояние и векторы решения проблем

Д. А. Васильев^{1*}

¹ Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Москва, Россия

* vasilyev@fas.gov.ru

Аннотация. Проблема перекрестного субсидирования в электроэнергетике долгое время остается актуальной и широко обсуждаемой как в научных кругах, так и среди представителей рынка. Справедливость и обоснованность правил формирования цен (тарифов) на электроэнергию, позволяющих снижать финансовую нагрузку одних потребителей и перекладывать ее на других, является и сейчас основной темой экономических дискуссий на различных публичных площадках. Цель исследования заключается в разработке основных векторов решения проблем и мер государственного регулирования, направленных на нивелирование отрицательных экономических эффектов, вызванных перекрестным субсидированием. Цель исследования раскрывается через решение следующих задач: определить социально-экономическую природу перекрестного субсидирования и проблемы регулирования на современном этапе развития; изучить опыт зарубежных стран в проведении политики перекрестного субсидирования; проанализировать механизмы государственной политики, связанной с реализацией перекрестного субсидирования. Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе реализации политики перекрестного субсидирования и затрагивающие интересы различных участников экономических процессов. Результаты исследования заключаются в выработке основных направлений трансформации государственного регулирования энергетического комплекса в части снижения негативных эффектов перекрестного субсидирования. Область применения полученных результатов определяется возможностями разработки и реализации сбалансированной государственной политики, учитывающей интересы всех участников экономических процессов, исключающей создание социального напряжения в обществе, поддерживающей рост благосостояния населения и развитие предпринимательских структур. В качестве научного инструментария для проведения данного исследования были выбраны следующие общенаучные и специальные методы: метод контент-анализа, метод системного анализа, метод ретроспективного анализа, методы статистического обследования. Информационной базой исследования послужили открытые аналитические материалы Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы государственной статистики, нормативные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы развития электроэнергетического комплекса. Основу представленного исследования составили базовые определения перекрестного субсидирования, методы снижения негативных последствий перекрестного субсидирования, принципы и подходы государственного регулирования электроэнергетического комплекса.

Ключевые слова: перекрестное субсидирование, государственное регулирование, государственное администрирование, тарифная политика, электроэнергетика, тарифная дискриминация, механизмы государственной политики

Для цитирования: Васильев Д. А. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: текущее состояние и векторы решения проблем // Современная конкуренция. 2021. Т. 15. №3. С. 17–30.

DOI: 10.37791/2687-0649-2021-15-3-17-30

Cross-subsidization in the Electric Power Industry: Current State and Problem-solving Vectors

D. Vasilyev^{1*}

¹ Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation, Moscow, Russia

* vasilyev@fas.gov.ru

Abstract. As scientific community as businessmen discuss the problem of cross-subsidization in the electric power industry. This problem has long remained relevant. The main topic of economic discussions is fairness and validity of the rules for the tariff formation in the electric power industry. The different tariffs allow reducing the financial burden of some consumers and shifting it to others. The aim of the issue is to develop the main vectors of solving problems and government regulation measures. They are expected to level the negative economic effects of cross-subsidization. The purpose of the study is revealed through solving the following problems: a) to determine the socio-economic nature of cross-subsidization and regulatory problems at the current stage of development; b) to study the experience of foreign countries in cross-subsidization policies; c) review public policy mechanisms related to cross-subsidization. The subject of the issue is economic relations between different economic participants and their interests arising in the process of cross-subsidization policy. The results of the issue are the development of the main directions of the transformation of the state regulation of the energy complex in terms of reducing the negative effects of cross-subsidies. The scope of application of the obtained results is determined by the possibilities of developing and implementing a balanced state policy that takes into account the interests of all participants in economic processes, eliminating the creation of social tension in society that supports the growth of the well-being of the population. The following general scientific and special methods were chosen as scientific tools for conducting this study: content analysis method, system analysis method, retrospective analysis method, statistical survey methods. The information base of the study was the analytical development of the materials of the Federal Antimonopoly Service, the Federal State Statistics Service, regulatory acts of the Russian Federation governing the development of the electric power complex. The basis of the presented study was the basic definitions of cross-subsidies, methods of reducing the negative consequences of cross-subsidies, principles and approaches of state regulation of the electric power complex.

Keywords: cross-subsidization, state regulation, state administration, tariff policy, electric power industry, tariff discrimination, mechanisms of state policy

For citation: Vasilyev D. Cross-subsidization in the Electric Power Industry: Current State and Problem-solving Vectors. *Sovremennaya konkurentsiya*=Journal of Modern Competition, 2021, vol.15, no.3, pp.17-30 (in Russian). DOI: 10.37791/2687-0649-2021-15-3-17-30

Введение

Проблемы перекрестного субсидирования в электроэнергетике являются актуальными и регулярно обсуждаются в научных, политических, общественных,

государственных кругах. Перекрестное субсидирование имеет долгую историю, возникает на стыке интересов различных групп. Справедливость и обоснованность правил формирования тарифов на электроэнергию, позволяющих снижать финансовую нагрузку

одних потребителей и перекладывать ее на других, является основной темой дискуссий, а споры по данной проблематике с каждым годом становятся все более яростными. Такое положение дел обусловлено ежегодным ростом перекрестного субсидирования и его неравномерным распределением на плательщиков, при котором часть из них обременена избыточной нагрузкой. В результате перекрестное субсидирование уже стало не столько мерой социальной защиты отдельных групп потребителей, сколько заметным фактором влияния на поведение потребителей, тормозом развития электропотребления в энергосистеме и отрасли в целом ввиду значительного удорожания стоимости электроэнергии и потери потенциального спроса на данный товар. Позиции экспертов по влиянию перекрестного субсидирования в сфере электроэнергетики отличны. Однако большинство сходится во мнении, что чаще всего данный механизм неэффективен и оказывает негативное влияние на экономику.

Цель исследования заключается в разработке основных векторов решения проблем и мер государственного регулирования, направленных на нивелирование отрицательных экономических эффектов перекрестного субсидирования. Цель исследования раскрывается через решение следующих задач:

- определить социально-экономическую природу перекрестного субсидирования и проблемы регулирования на современном этапе развития;
- изучить опыт зарубежных стран в проведении политики перекрестного субсидирования;
- проанализировать механизмы государственной политики, связанной с реализацией перекрестного субсидирования.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе реализации политики перекрестного субсидирования и затрагивающие интересы различных участников экономических процессов.

Экономическую ситуацию, сложившуюся в электроэнергетике к настоящему периоду времени, можно охарактеризовать как искусственно созданную диспропорцию, вызванную реализацией механизма перекрестного субсидирования. Необходимо также отметить, что перекрестное субсидирование как экономическое явление в явном виде присуще электроэнергетической сфере, ни в одной другой отрасли ЖКХ такого явления не наблюдается. Перекрестное субсидирование является одним из противоречивейших вопросов развития, связанным с одной стороны, с необходимостью решения проблем социального характера, с другой стороны – с повышением эффективности деятельности национальных предприятий и отечественного бизнеса.

Сущность перекрестного субсидирования и проблемы регулирования на современном этапе развития

Развитие электроэнергетики как системообразующего комплекса национальной экономики связано с рядом возникающих проблем, решение которых требует реализации эффективных механизмов государственного регулирования.

В настоящее время одной из проблемных зон государственного регулирования электроэнергетики можно назвать перекрестное субсидирование. Действительно, цены на энергетические ресурсы для населения и реального сектора экономики оказывают существенное влияние на реальные располагаемые доходы населения, на издержки, конечные цены производителей и конкурентоспособность производителей. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 2019 году в структуре потребительских расходов домашних хозяйств расходы на ЖКХ, электроэнергию, газ составили 11,39% и выросли по сравнению с 2017 годом на 0,45 п.п.¹ Согласно

¹ <https://rosstat.gov.ru>

исследованиям, проведенным Центром ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН, Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН, повышение цены на электроэнергию на 1% снижает рост ВВП страны на 0,11–0,12% и увеличивает инфляцию на 0,2–0,45% (в годовом выражении) [1].

Научное и экспертное сообщество выступает сегодня за усиление государственного регулирования экономических процессов в электроэнергетике, начиная с установления экономически обоснованных цен (тарифов) на энергоресурсы для всех групп потребителей и заканчивая оказанием адресной поддержки отдельным экономическим субъектам [2].

Перекрестное субсидирование представляет собой механизм государственного регулирования, при котором вводится дополнительная искусственная дифференциация и формируются различные цены для отдельных категорий потребителей. Для одних групп потребителей (доноров, несущих бремя дополнительных расходов) тарифы на электроэнергию устанавливаются выше реальных издержек, для других групп потребителей (реципиентов или бенефициаров) тарифы устанавливаются ниже реальных издержек.

В научном и профессиональном сообществе к настоящему времени сложилось разное понимание и разное использование перекрестного субсидирования. В таблице 1 представлены некоторые определения, ис-

Таблица 1. Основные определения перекрестного субсидирования

Table 1. Main definitions of cross-subsidization

Автор/источник <i>Author</i>	Определение <i>Definition</i>
Федеральный закон «Об электроэнергетике» <i>Federal Law «On Electric Power Industry»</i>	Снижение тарифов на передачу электроэнергии <i>Reduction of electricity transmission tariffs</i>
Ю. В. Дронова [3] <i>U. V. Dronova [3]</i>	Ценовая дискриминация, при которой для одних покупателей устанавливается цена выше предельных издержек, а для других – ниже предельных издержек, что позволяет в общем итоге иметь цены, равные средним издержкам <i>Price discrimination, in which for some buyers the price is set higher than the marginal costs, and for others-lower than the marginal costs, which allows in the end to have prices equal to the average costs</i>
KPMG [4]	Административно устанавливаемые надбавки и скидки в ценах потребителей и поставщиков <i>Administratively established surcharges and discounts in the prices of consumers and suppliers</i>
В. В. Шлычков, Н. А. Назарова [2] <i>V. V. Shuchkov, N. A. Nazarova [2]</i>	Искусственно созданная государством тарифная диспропорция между различными группами потребителей электро- и теплоэнергетических ресурсов <i>Artificially created by the government tariff disparity between different groups of consumers of electricity and heat and energy resources</i>
Ю. Е. Засько [5] <i>U. E. Zas'ko [5]</i>	Совокупность действий по субсидированию одних потребителей за счет других хозяйствующих субъектов <i>A set of actions to subsidize some consumers at the expense of other economic entities</i>

* Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 13. Ст. 1177.

Источник: составлено автором на основе контент-анализа научной литературы.

пользуемые в современных научных исследованиях.

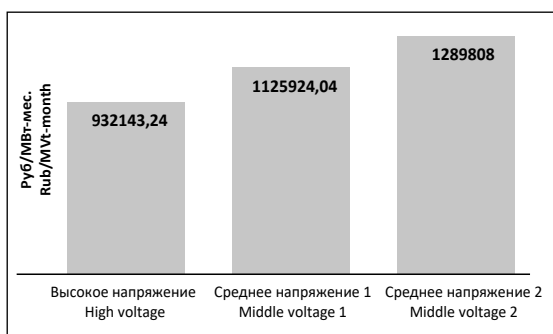
В электросетевом комплексе под перекрестным субсидированием понимается переложение платы с категории потребителей «население» на прочих потребителей, причем размер такого перекрестного субсидирования является элементом региональной политики. Однако присутствует и общее явление в электроэнергетике, определяющее перекрестное субсидирование как искусственное повышение цены (тарифа) для одного и нескольких потребителей, формируемое как за счет снижения цены (тарифа) у других потребителей, так и необходимостью оплаты дополнительных товаров или услуг, не свойственных данному рынку (пример, надбавка за мощность мусоросжигающих заводов).

Можно также выделить ряд аргументов за и против перекрестного субсидирования, встречающихся в научных исследованиях и дискуссиях. Так, аргументами «за» выступают социальная направленность перекрестного субсидирования и возможность использования его как элемента энергополитики. Социальная направленность выражается в установлении низких цен на электроэнергию для населения (в настоящее время – в среднем по субъектам Российской Федерации на 34%

ниже полного тарифа, на 51% ниже для суперльготной категории [4]). В качестве элемента энергополитики перекрестное субсидирование является важным инструментом для достижения целей устойчивого развития: повышения эффективности инвестиционных решений в электроэнергетике, ликвидации так называемой «ловушки энергетической бедности», ускорения процесса перехода предприятий электроэнергетического комплекса РФ к декарбонизации [4].

В качестве аргументов «против» выступают такие доводы, как неэффективный механизм ценообразования, необоснованность тарифов для населения с разным уровнем дохода, снижение доходов и эффективности энергокомпаний. Действительно, механизм ценообразования при существующей системе перекрестного субсидирования является неэффективным, оказывает отрицательное влияние на развитие национальной экономики [6].

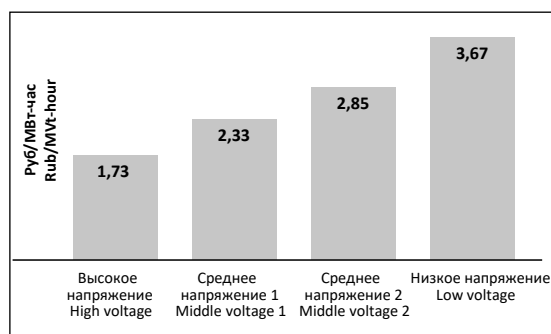
Установление тарифов на электроэнергию осуществляется по четырем уровням напряжения (высокий, средний (первый и второй) и низкий). Как правило, потребителями электроэнергии высокого напряжения являются крупные промышленные предприятия, а потребителями электроэнергии низкого



Источник: составлено автором по материалам ФАС России.

Рис. 1. Средние ставки на содержание электрических сетей по уровням напряжения с 1 июля 2020 года

Fig. 1. Average rates for maintenance of electrical networks by voltage levels from July 1, 2020



Источник: составлено автором по материалам ФАС России.

Рис. 2. Средние одноставочные тарифы по уровням напряжения с 1 июля 2020 года

Fig. 2. Average single-stage tariffs by voltage levels from July 1, 2020

напряжения – малые потребители, включая население. На рисунках 1 и 2 представлены данные о формировании тарифов на услуги по передаче электроэнергии по уровням напряжения.

Если исходить из структуры затрат, самый высокий экономически обоснованный тариф в регионе образуется для потребителей электроэнергии низкого напряжения, в том числе для населения, а самый низкий – для потребителей электроэнергии высокого напряжения, то есть для крупных промышленных предприятий. Однако по факту региональный тарифный орган сетевые тарифы для населения снижает, а для предприятий повышает.

При этом льготным тарифом пользуются все категории населения, независимо от своего материального положения [6], а переложение значительной части расходов на плечи промышленных предприятий может приводить к снижению конкурентоспособности предприятий на федеральных и международных рынках [7, 8]. Кроме того, рядом можно обозначить и вопрос энергосбережения, которое напрямую зависит от стоимости ресурса. Многие решения в области экономии энергии могут не заработать, если стоимость ресурса будет существенно занижена.

В продолжение темы дополнительного роста тарифа для предприятий за счет перекрестного субсидирования важно отметить, что крупный промышленный потребитель электроэнергии, на чьи плечи ложится в среднем по стране около 50% перекрестного субсидирования, вынужден искать альтернативные пути, минимизировать свои издержки и уходить от перекрестного субсидирования за счет строительства собственных источников электрогенерации и переноса производств в регионы с более низким тарифом [9, 10]. Такие мероприятия, конечно, способствуют повышению эффективности деятельности каждого конкретного производителя, но приводят к необходимости в режиме ручного управления перераспре-

делять выпадающие доходы на остальных участников, а также порождает внутреннюю неэффективность всей системы энергетики за счет удвоения генерирующих мощностей. В результате формирующаяся в настоящее время стагнация спроса приводит к неустойчивости производственных энергетических и сетевых мощностей, что, в свою очередь, влечет за собой рост ценовой (тарифной) нагрузки.

Исторические предпосылки формирования перекрестного субсидирования в электроэнергетике

Россия является не единственной страной, где в государственном регулировании цен (тарифов) на электроэнергию используется механизм перекрестного субсидирования, однако такие механизмы отличаются друг от друга, и они могут работать в различном направлении. Во многих странах наблюдаются правила формирования цен потребителей на электроэнергию, при которых происходит явное непропорциональное перераспределение затрат или надбавок.

Перекрестное субсидирование в сфере электроэнергетики встречается в различных странах. Перекрестное субсидирование как инструмент энергетической политики широко применяется в Европейском союзе, США, Китае и ряде других стран. В США, Великобритании, Франции, Германии объемы перекрестного субсидирования превышают объемы перекрестного субсидирования в РФ в несколько раз (в стоимостном выражении) [6]. Эффективность перекрестного субсидирования в этих странах достигается за счет прозрачности целеполагания, гибкой модели (производство, передача, надбавки) администрирования.

Развитие перекрестного субсидирования в Китае схоже с ситуацией в Российской Федерации и имеет тот же набор проблем. В настоящее время в Китае все жители получа-

ют электроэнергию по льготному тарифу. Изначально целью перекрестного субсидирования являлось предоставление электроэнергии по льготной цене для жителей с низким уровнем дохода. Отсутствие дифференцированного подхода привело к тому, что большая часть государственных субсидий направляется на льготы для граждан с высоким и средним уровнем дохода, в то время как первоначальная цель достигается не полностью, и жители с низким уровнем доходов получают льготы в меньших размерах. При этом ни те, ни другие не имеют стимулов к энергосбережению [6]. Дополнительная финансовая нагрузка ложится на промышленный сектор, что также не стимулирует повышение уровня их технологических и экологических решений. Многие промышленные предприятия, обычно характеризующиеся высокой энергоемкостью, запускают собственные электростанции либо вынуждены включать завышенные тарифы перекрестного субсидирования в цену конечной продукции. В каком-то смысле механизм распределения похож на российский, и проблемы имеют идентичный характер. Основные направления изменения ситуации правительство Китая видит в установлении социальной нормы потребления электроэнергии, применении штрафных тарифов за сверхнормативное потребление, во введении прогрессивной тарифной шкалы для населения. Реализация этих мер направлена на постепенную отмену перекрестного субсидирования.

В ряде Европейских стран ситуация развивается следующим образом: цены на электроэнергию, как правило, выше уровня предельных издержек на ее производство и передачу, «надбавка» в цене для населения больше, чем для промышленных предприятий. Таким образом, в европейских странах проводится политика поддержки национального производителя, интегрированного в мировые экономические процессы [11]. Но необходимо отметить, что такая схема возможна только

при достаточно высоком уровне реальных доходов населения.

Относительно нашей модели, при которой за население платят крупные предприятия, можно отметить, что она не всегда была такой. Еще в СССР перекрестное субсидирование использовалось повсеместно, а система скидок и надбавок к тарифу на электроэнергию являлась мерой социально-экономической политики. Изначально в СССР действовало «классическое» соотношение четыре и две копейки за один кВт/час; четыре копейки платило за электроэнергию население, две копейки – промышленные предприятия. Такие тарифы отражали реальные издержки производства, передачи и распределения электроэнергии были схожи со структурой тарифов в европейских странах, имеющих подобную нашей структуру производства и потребления. По мнению ряда исследователей, «ценообразование в электроэнергетике в Советском союзе было гораздо ближе к цивилизованному, экономически обоснованному, чем современное российское» [1]. Также в СССР проводились в жизнь и меры поддержки как отдельных регионов, так и отраслей. Ключевыми решениями в этой области были, например, такие как установление льготного тарифа на отпуск электроэнергии в Калининградской области для мелиоративных насосных станций² или отпуск электроэнергии по льготному тарифу для сельскохозяйственных производителей³.

В период реформ 90-х годов XX века ситуация кардинально изменилась, тарифы для промышленных предприятий

² Постановление Совета народных комиссаров СССР от 10 декабря 1934 г. № 2692 «Положение о взаимоотношениях электрических станций и энергетических систем с потребителями электрической и тепловой энергии».

³ Постановление Совета министров СССР от 11 июля 1949 г. № 3055 «О порядке взимания платы за электроэнергию, отпускаемую колхозам и другим сельскохозяйственным потребителям от электросетей государственных электростанций».

и сельскохозяйственных производителей начали расти более быстрыми темпами, чем тарифы для населения [3, 1]. Отказ от пропорции 4/2 привел к тому, что коэффициент соотношения цен на электроэнергию для населения и промышленных потребителей в 2015 году составил 0,9, что обосновывалось недостаточностью бюджетных средств для дотирования электроэнергетической отрасли и необходимостью проведения социальной политики, ориентированной на поддержку населения. Главной проблемой и на сегодняшний день остается то, что при распределении тарифов де-юре в пользу населения, де-факто население продолжает платить свои «четыре копейки» в виде надбавки в цене товаров-производителей.

Таким образом, данная модель образования тарифов не способствует повышению эффективности функционирования электроэнергетического комплекса, не защищает интересы конечного потребителя в части роста его благосостояния, не формирует конкурентные преимущества российской экономики на мировом пространстве [12].

Механизмы государственной политики в области снижения негативных эффектов перекрестного субсидирования

Обобщая все вышеизложенное, можно выделить основные проблемы перекрестного субсидирования:

- неравномерность распределения сумм перекрестного субсидирования по разным уровням напряжения и, соответственно, категориям потребителей, которым присущ тот или иной уровень напряжения;
- дискриминационный подход к отдельным категориям потребителей (отмечается резкий перекоп в распределении перекрестного субсидирования на потребителей с более высоким уровнем напряжения);
- отрицательные объемы перекрестного субсидирования на некоторых уровнях напряжения (формируется в ряде регионов

в форме искусственного занижения тарифа для определенного уровня напряжения, при котором перекрестное субсидирование на него не только не распределяется, но наоборот подставляется со знаком минус);

- отсутствие у субъектов РФ стимулов для снижения перекрестного субсидирования.

Осознавая проблемы, которые, с одной стороны, решаются с помощью перекрестного субсидирования, а с другой стороны, порождаются им, Правительство РФ предпринимало ряд мер. На рисунке 3 представлены основные вехи законодательного регулирования процессов перекрестного субсидирования за последние два десятилетия.

В 1997 году было принято постановление Правительства РФ № 1231 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в электроэнергетике и доведении уровня тарифов на электрическую энергию для населения до фактической стоимости ее производства, передачи и распределения»⁴, реализацией которого предполагался поэтапный (к 2000 году) переход к системе установления тарифов не ниже 100% от среднерегиональной фактической стоимости электроэнергии. При этом одновременно устанавливался понижающий коэффициент 0,7 для сельского населения и городского населения, проживающего в домах с электроплитами и приборами. Также в графике прекращения перекрестного субсидирования отсутствовали целевые показатели и индикаторы, характеризующие процесс перехода. Однако отказ от перекрестного субсидирования не был осуществлен, а системные проблемы, накопившиеся в отрасли (высокий уровень износа оборудования,

⁴ Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1231 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в электроэнергетике и доведении уровня тарифов на электрическую энергию для населения до фактической стоимости ее производства, передачи и распределения» // Собрание законодательства РФ. 1997 г. № 40. Ст. 4597.



Рис. 3. Основные нормативные акты, регулирующие вопросы перекрестного субсидирования в современной России

Fig. 3. Main regulations governing cross-subsidization in Russia

низкая эффективность [13–15]), обусловили необходимость ее реформирования.

Принятый в 2003 году Закон об электроэнергетике⁵ предусматривал реформирование отрасли, повышение уровня конкуренции за счет выделения конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности, установление тарифов с учетом основных технологических этапов ее производства и распределения (в отличие от действующего ранее «котлового» метода учета затрат). Нерешенные проблемы перекрестного субсидирования отодвинулись на второй план.

В 2004 году постановлением Правительства РФ № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»⁶ закрепля-

ется отдельный учет затрат по основным технологическим этапам производства, передачи и распределения электроэнергии, устанавливаются методы экономического обоснования тарифов (обоснованные затраты, обоснованная доходность, индексация тарифа), определяется порядок установления предельных максимальных и минимальных уровней тарифа. В этом же году издается приказ Федеральной службы по тарифам № 20-э/2 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке»⁷, который содержит

ции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 марта 2004 г. №9. Ст. 791.

⁷ Приказ Федеральной службы по тарифам от 6 августа 2004 г. № 20-э/2 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке» // Информационный бюллетень Федеральной службы по тарифам от 5 ноября 2004 г. № 10.

⁵ Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 13. Ст. 1177.

⁶ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федера-

правила расчета уровней тарифов и цен на розничном рынке электроэнергетики. Но, как показала практика, отдельные категории потребителей были не в состоянии оплачивать стоимость энергоресурсов из-за высокой составляющей по передаче электроэнергии. Для данной группы потребителей (бюджетные и сельскохозяйственные организации, население) был установлен предельный минимальный уровень тарифа (примерно в 2,5 раза ниже фактических расходов на производство и передачу электроэнергии), а возникшие выпадающие доходы были заложены в тарифы для промышленных предприятий [2].

В 2007 году постановлением Правительства РФ № 465 «О предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике»⁸ закрепляется механизм сокращения межтерриториального перекрестного субсидирования за счет предоставления 12 регионам прямых субсидий, при условии что на этих территориях поэтапно устанавливаются экономически обоснованные тарифы на розничном рынке.

В принятой в 2013 году Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации⁹ происходит своеобразная «легализация» перекрестного субсидирования: определяются основные проблемы перекрестного субсидирования, разработан комплекс мер по их устранению. Предполагается поэтапное снижение объемов перекрестного субсидирования до оптимального уровня (с 220 млрд

рублей в 2012 году до 45–50 млрд рублей к 2022 году) за счет дифференциации тарифов для малообеспеченных и высокообеспеченных домохозяйств, введение социальной нормы потребления. Также Стратегия закрепляет принципы прозрачности и справедливости при реализации тарифной политики.

В 2014 году постановлением Правительства РФ от № 750 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам снижения величины перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе»¹⁰ вносится ряд существенных поправок в Закон об электроэнергетике в части разъяснения порядка и механизмов перекрестного субсидирования. В частности, определены механизмы учета перекрестного субсидирования в тарифах территориальных сетевых организаций услуги по передаче электроэнергии для потребителей, в сбытовой надбавке гарантирующих поставщиков.

В 2019 году было принято постановление Правительства РФ от 13 ноября 2019 г. № 1450 «О внесении изменений в пункт 81.5 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»¹¹, в рамках которого разрабатывались вопросы о введении ответственности для глав субъектов РФ и бюджетной ответственности регионов, обеспечение равномерного роста тарифов на услуги по передаче электроэнергии, поэтапный уход от отрицательной величины перекрестного субсидирования, усиление

⁸ Постановление Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 465 «О предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. № 31. Ст. 4084.

⁹ Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 511-р).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 750 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам снижения величины перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 32. Ст. 4521.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2019 г. № 1450 «О внесении изменений в пункт 81.5 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

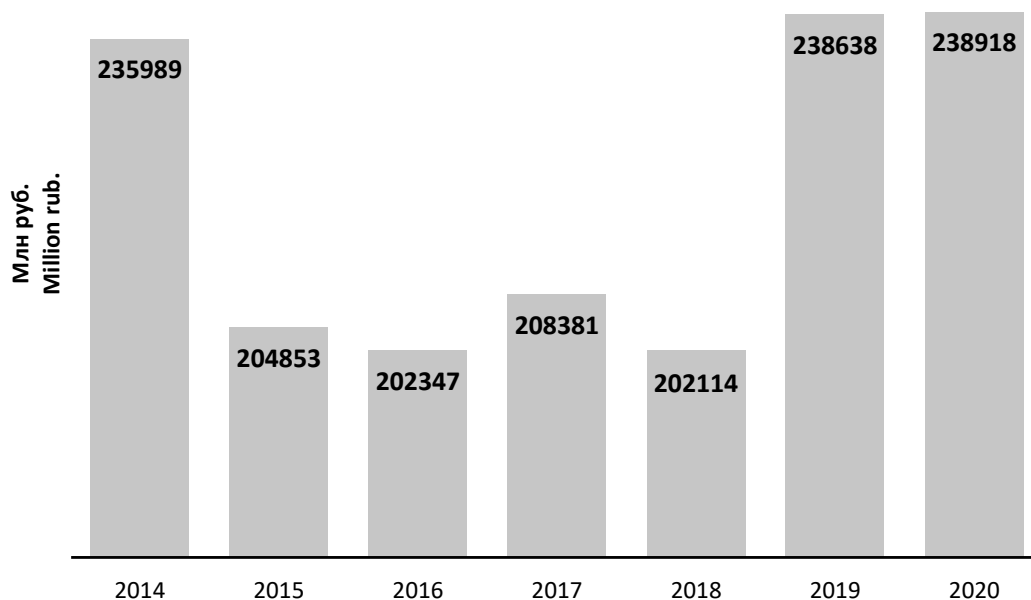
ние контроля со стороны Федеральной антимонопольной службы за процессами перекрестного субсидирования.

Таким образом, наблюдается парадокс: на уровне государства ставится задача снижения объемов и даже ликвидации перекрестного субсидирования, в то время как в реальности реализованные меры пока не позволяют приблизиться к решению этой проблемы (рис. 4).

Однако стоит отметить, что в последнее время формируется устойчивый спрос на решение данной проблемы как со стороны государства, так и со стороны потребителей. Постановление Правительства РФ № 1450 направлено на разрешение сложившихся диспропорций, обеспечение справедливого распределения «перекрестки». Этот инструмент дает правильные сигналы для государственного управления, но в целом не исправляет ситуацию.

Векторы решения проблем перекрестного субсидирования в электроэнергетике

Как уже отмечалось ранее, электроэнергетика – это единственный сектор национальной экономики, где присутствует перекрестное субсидирование. При установлении тарифов в других секторах (водоснабжение и водоотведение, газоснабжение, сбор и вывод твердых бытовых отходов) используется схема, когда потребитель оплачивает полный экономически обоснованный тариф. Понимая, что полностью отказаться от перекрестного субсидирования невозможно, поскольку решение проблемы многоэтапное, займет не один год и потребует скоординированных действий федеральных и региональных властей, предлагается осуществить ряд мер, направленных на нивелирование



Источник: составлено автором по материалам ФАС России.

Рис. 4. Динамика изменения объемов перекрестного субсидирования, учтенных в тарифах на услуги по передаче электроэнергии

Fig. 4. Dynamics of changes in cross-subsidization volumes taken into account in tariffs for electricity transmission services

отрицательных эффектов перекрестного субсидирования.

1. Введение общероссийского графика снижения перекрестного субсидирования темпом не менее 1% в год. Это поможет зафиксировать максимально допустимые значения, а также позволит снизить объем перекрестного субсидирования минимум на треть в течение 10 лет.

2. Последовательная реализация принципа формирования экономически обоснованных тарифов (для каждого уровня напряжения) и справедливого распределения перекрестного субсидирования между потребителями. До 2025 год необходимо планомерно перенастроить тарифные решения в регионах, чтобы они соответствовали данному принципу.

3. Индексация тарифов на электроэнергию для населения в соответствии с темпами, заложенными в Плане социально-экономического развития Российской Федерации (одобренном Правительством РФ).

4. Расширение тарифного меню для населения, сочетающего в себе сохранение доступности электроэнергии и стимулирование реализации мер по энергоэффективности и энергосбережению.

5. Переход на целевой метод поддержки действительно нуждающихся в ней субъектов и (или) групп потребителей, использование средств бюджетной системы.

6. Оптимизация тарифов для сетевых организаций путем снижения операционных затрат и потерь в электросетевом комплексе, повышения качества и эффективности инвестиционной деятельности, повышения ответственности потребителя при выборе объема мощности при технологическом при-

соединении к электрическим сетям (особенно при льготном присоединении).

Также необходимо отметить, что в масштабах экономики страны механизмы перекрестного субсидирования могут служить достижению стратегических целей, в том числе целей устойчивого развития, поддержке с помощью перекрестного субсидирования процессов декарбонизации.

Заключение

В рамках представленного исследования была определена социально-экономическая природа перекрестного субсидирования, имеющая двойственный характер и проявляющаяся как в возможности решения социальных проблем общества, так и в угрозе снижения эффективности электроэнергетического комплекса и повышения общего уровня цен. Изучение опыта зарубежных стран в проведении политики перекрестного субсидирования позволило выделить ряд направлений, являющихся эффективными инструментами государственной политики. К числу таких инструментов можно отнести выравнивание тарифов на электроэнергию для разных категорий потребителей, оказание целевой поддержки населению с низким уровнем дохода, использование перекрестного субсидирования как инструмента решения проблем устойчивого развития.

На основе анализа действующих механизмов государственной политики, связанной с реализацией перекрестного субсидирования, был предложен ряд мероприятий, направленных на снижение отрицательных экономических эффектов и решение ряда сложных социальных и экологических проблем.

Список литературы

1. *Дзюбенко В. В.* Перекрестное субсидирование – анахронизм из 90-х // Энергоэксперт. 2019. №3 (71). С. 26–30.
2. *Шлычков В. В., Назарова Н. А.* Перекрестное субсидирование в тепло- и электроэнергетике // Проблемы современной экономики. 2010. №2 (34). С. 388–392.
3. *Дронова Ю. В.* Перекрестное субсидирование в электроэнергетике // Бизнес. Образование. Право. 2013. №4 (25). С. 161–165.

4. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике России. Международный бенчмаркинг. Исследование KPMG [Электронный ресурс] / под руководством В. Савина. 2020. URL: <https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2020/07/cross-subsidies-in-the-russian-power-industry.html> (дата обращения: 05.07.2021).
5. Засько Ю. Е. Влияние перекрестного субсидирования на ценообразование в естественных монополиях // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2006. № 4. С. 36–40.
6. Епихина Р. А. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике Китая // Вестник Московского университета. Серия 13 «Востоковедение». 2011. Т. 13. № 3. С. 48–55.
7. Золотова И. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: эмпирический анализ, оценка эффективности собственной генерации // Эффективное антикризисное управление. 2017. № 2 (101). С. 70–77.
8. Долматов И. А., Золотова И. Ю. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: каков предел роста? // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2018. № 2 (105). С. 16–20.
9. Васильев Д. А. Перспективы внедрения новых методов тарифного регулирования в сфере электроэнергетики // Инновации и инвестиции. 2018. № 7. С. 282–285.
10. Васильев Д. А. Новое в государственном регулировании тарифов электроэнергетических компаний // Экономика и предпринимательство. 2019. № 9. С. 161–166.
11. Комаристый А. С., Комаристая Л. С., Молоканов Е. Е., Фелькер В. В. О проблеме перекрестного субсидирования в электроэнергетике Российской Федерации // Энерго- и ресурсосбережение – XXI век: сборник материалов XI международной научно-практической интернет-конференции; под ред. В. А. Голенкова, А. Н. Качанова, Ю. С. Степанова. 2013. С. 188–189.
12. Васильев Д. А., Орлова Л. Н. Проблемы развития конкуренции и повышения эффективности в электроэнергетическом комплексе // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. 2020. Т. 17. № 3 (111). С. 83–96.
13. Трачук А. В., Линдер Н. В. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: подходы к моделированию снижения его объемов // Эффективное антикризисное управление. 2017. № 1 (100). С. 24–35.
14. Трачук А. В., Линдер Н. В., Зубакин В. А., Золотова И. Ю., Володин Ю. В. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике: проблемы и пути решения. – Санкт-Петербург, 2017. – 121 с.
15. Васин Д. А. К вопросу о применении социальных норм потребления электрической энергии // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3-1. С. 388–394.

Сведения об авторе

Васильев Дмитрий Андреевич, ORCID 0000-0002-5901-9414, начальник Управления регулирования электроэнергетики, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Москва, Россия, vasilyev@fas.gov.ru

Статья поступила 27.03.2021, рассмотрена 12.04.2021, принята 26.04.2021

References

1. Dzyubenko V. V. *Perekrestnoe subsidirovaniye - anahronizm iz 90-h* [Cross-subsidization - anachronism from the 90s]. *Energoekspert*, 2019, no.3(71), pp.26-30.
2. Shlychkov V. V., Nazarova N. A. Cross subsidizing in heat - and electric power engineering. *Problemy sovremennoj ekonomiki*=Problems of Modern Economics, 2010, no.2(34), pp.388-392 (in Russian).
3. Dronova Yu. V. *Perekrestnoe subsidirovaniye v elektroenergetike* [Cross-subsidization in the electric power industry]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*=Business. Education. Law, 2013, no.4(25), pp.161-165.
4. *Perekrestnoe subsidirovaniye v elektroenergetike Rossii. Mezhdunarodnyi benchmarking. Issledovanie KPMG*. [Cross-subsidization in the Russian electricity industry. International benchmarking. KPMG research]. 2020. Available at: <https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2020/07/cross-subsidies-in-the-russian-power-industry.html> (accessed 05.07.2021).
5. Zas'ko Yu. E. *Vliyaniye perekrestnogo subsidirovaniya na cenoobrazovaniye v estestvennykh monopoliyah* [Mining information and analytical bulletin]. *Gornyy informacionno-analiticheskij byullyuten'*, 2006, no.4, pp.36-40.
6. Epikhina R. A. Cross-subsidization in Chinas electric power sector. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 13 "Vostokovedeniye"*, 2011, vol.13, no.3, pp.48-55 (in Russian).
7. Zolotova I. *Perekrestnoe subsidirovaniye v elektroenergetike: empiricheskij analiz, ocenka effektivnosti sobstvennoj generacii* [Cross-subsidization in the electric power industry: empirical analysis, evaluation of the efficiency of own generation]. *Effektivnoe antikrizisnoe upravleniye*=Strategic decisions and risk management, 2017, no.2(101), pp.70-77.

8. Dolmatov I. A., Zolotova I. Yu. The cross subsidization in the electric power industry. What is the limit of growth? *Strategicheskie resheniya i risk-menedzhment*=Strategic decisions and risk management, 2018, no.2(105), pp.16-20 (in Russian).
9. Vasilyev D. A. *Perspektivy vnedreniya novykh metodov tarifnogo regulirovaniya v sfere elektroenergetiki* [Prospects for the introduction of new methods of tariff regulation in the field of electric power industry]. *Innovacii i investicii*, 2018, no.7, pp.282-285.
10. Vasilyev D. A. New in state regulation of electricity companies tariffs. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*=Journal of Economy and entrepreneurship, 2019, no.9, pp.161-166 (in Russian).
11. Komaristiy A. S., Komaristaya L. S., Molokanov E. E., Fel'ker V. V. *O probleme perekrestnogo subsidirovaniya v elektroenergetike Rossijskoj Federacii* [On the problem of cross-subsidization in the electric power industry of the Russian Federation]. *Energo- i resursosberezhenie – XXI vek: sbornik materialov XI mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi internet-konferentsii* [Energy and Resource Saving - XXI Century: Collection of Materials of the XI International Scientific and Practical Internet Conference]. Ed. by V. A. Golenkova, A. N. Kachanova, Yu. S. Stepanova, 2013, pp.188-189.
12. Vasilyev D. A., Orlova L. N. The development of competition and raising efficiency in electric engineering complex. *Vestnik Rossijskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G.V. Plekhanova*=Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics, 2020, vol.17, no.3(111), pp.83-96 (in Russian). DOI: 10.21686/2413-2829-2020-3-83-96.
13. Trachuk A. V., Linder N. V. Cross-subsidizing in power industry: approaches to development of stage-by-stage decrease in volumes. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie*=Strategic decisions and risk management, 2017, no.1(100), pp.24-35 (in Russian).
14. Trachuk A. V., Linder N. V., Zubakin V. A., Zolotova I. Yu., Volodin Yu. V. *Perekrestnoe subsidirovanie v elektroenergetike: problemy i puti resheniya* [Cross-subsidization in the electric power industry: problems and solutions]. St. Petersburg, 2017, 121 p.
15. Vasin D. A. To enforcing the social norms of electric energy consumption. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*=Izvestiya Tula State University, 2014, no.3-1, pp.388-394 (in Russian).

About the author

Dmitry A. Vasilyev, ORCID 0000-0002-5901-9414, Head of the Regulation over Electric Power Industry Department, Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation, Moscow, Russia, vasilyev@fas.gov.ru

Received 27.03.2021, reviewed 12.04.2021, accepted 26.04.2021