ОТ ЦЕНОВОГО ДИКТАТА К СВОБОДЕ В ЭНЕРГЕТИКЕ

21.03.2023 СТАТЬИ

Энергетика – одна из наиболее чувствительных к ценовым колебаниям областей экономики. Она и сейчас продолжает развиваться и функционировать под неусыпным контролем государства. Но будет ли это продолжаться всегда? Неужели ценовой диктат государства безальтернативен?

В некоторых случаях цены на товары и услуги в энергетике по-прежнему остаются регулируемыми. Например, регулируемыми являются цена на тепловую энергию в горячей воде, услуги по передаче энергии, плата за подключение к сетям. Актуально это и для продажи энергии населению, применительно к которому тарифное регулирование рассматривается как инструмент предотвращения неконтролируемого роста платы за коммунальные услуги. Но если в контексте сложной социально-экономической ситуации в стране государственное регулирование цен для населения все же в какой-то степени оправданно, то целесообразность сохранения тарифов в иных случаях по меньшей мере вызывает сомнения.

Проблемы ценового регулирования

Государственное регулирование цен обременительно для бизнеса в силу различных обстоятельств. Во-первых, оно связано с ощутимыми организационными и финансовыми издержками, которые несут регулируемые организации (поставщики энергии и услуг),

ежегодно участвуя в тарифных компаниях. Во-вторых, в силу требований закона государственное регулирование обусловливает безальтернативность применения утвержденных тарифов.

Такая безальтернативность, как правило, не выгодна бизнесу в связи с несоответствием размера регулируемой цены реальным затратам на производство и передачу энергии. В зависимости от фактического наполнения тарифа такое несоответствие приводит либо к переплате у покупателей, либо к недостаточной компенсации расходов у регулируемых организаций. Данная проблема объясняется отсутствием четких методологических ориентиров для корректного формирования регулируемой цены, что порождает субъективизм и чрезмерную свободу усмотрения регулирующих органов при включении тех или иных расходов в тариф.

Несоответствие размера регулируемой цены реальным затратам поставщиков обусловлено и перекрестным субсидированием, при котором размер утверждаемого тарифа сознательно завышается в отношении одной категории покупателей (например, крупных промышленных потребителей) при одновременном занижении тарифа в отношении другой категории (например, населения). В результате первая категория покупателей вынуждена рассчитываться за энергию по завышенному тарифу, по сути, компенсируя таким образом регулируемой организации ее выпадающие доходы, связанные с применением заниженных тарифов.

В условиях несоответствия регулируемой цены ожиданиям сторон безальтернативное применение тарифов становится сдерживающим фактором для развития отношений энергоснабжения. Если в рамках свободного ценообразования привлекательность цены на товары и услуги обеспечивается путем определения ее размера, который устраивает обе стороны, то при государственном регулировании цен размер платы не может быть установлен соглашением участников энергоснабжения.

В итоге у поставщиков обостряется проблема привлечения и удержания потребителей,

которые в силу экономической нецелесообразности приобретения энергии по безальтернативной (завышенной) регулируемой цене вынуждены искать пути оптимизации своих расходов, например строить собственные объекты генерации, прекращая таким образом отношения энергоснабжения.

Манипуляции регулируемых организаций с тарифами в надежде привлечь или удержать потребителей энергии (в частности, путем применения адресных скидок к регулируемой цене) сопряжены с правовыми рисками, которые могут реализовываться в связи с признанием таких действий:

- нарушением установленного порядка ценообразования (ст. 14.6 КоАП РФ);
- ценовой дискриминацией по отношению к потребителям, которые не получили скидку (п. 6ч. 1ст. 10 Закона о защите конкуренции);
- занижением налоговой базы налога на прибыль (п.1 ст.122 НКРФ).

Нечеткая методология тарифообразования порождает также неустойчивость регулируемой цены, поскольку утвержденный тариф в любой момент может быть отменен якобы по причине экономической необоснованности. В условиях безальтернативного применения регулируемой цены данный фактор воспринимается сторонами как источник перманентной угрозы стабильности отношений энергоснабжения.

Решению указанной проблемы отчасти могло бы поспособствовать внедрение эталонного метода формирования тарифов, при котором регулируемая цена определяется с учетом усредненных расходов поставщиков энергии. Но и этот подход не обеспечивает объективного отражения в тарифах реальных затрат регулируемых организаций, что также не гарантирует соответствия стоимости товаров и услуг ожиданиям сторон.

И наконец, самое главное — обязательность применения эталонных тарифов не решает более глобальную проблему безальтернативности регулируемой цены, что по-прежнему не

позволит сторонам определять комфортные для них ценовые условия сотрудничества.

Риски свободного ценообразования

Определенные сложности связаны и со свободны- ми ценами. Так, в результате нерегулируемого ценообразования потребителям может навязываться монопольно высокая стоимость товаров и услуг. В свою очередь, для поставщиков товаров и услуг это может сопровождаться антимонопольными рисками. Если раньше юридическая состоятельность цены достигалась лишь применением утвержденного тарифа, то формирование легитимной стоимости при свободном ценообразовании во многом зависит от самого поставщика, для которого навязывание монопольно высокой цены сопряжено с риском применения санкций в силу ст. 14.31 КоАП РФ:

- штрафа, предусмотренного для юридического лица, в размере до 0,15% выручки от реализации товаров или услуг на соответствующем рынке;
- штрафа, предусмотренного для должностного лица, в размере до 50 тыс. рублей;
- дисквалификации должностного лица на срок до трех лет.

Кроме того, доход, полученный поставщиком товаров и услуг в период нарушения, может быть признан незаконным и взыскан с нарушителя в пользу государства.

Здесь, как и в ситуации с регулируемым ценообразованием, актуальна проблема отсутствия четких критериев экономической обоснованности цены. С этим могут быть связаны конфликты сторон при формировании договорных условий, а также произвольная оценка надзорными органами экономической обоснованности рас- ходов, включаемых в стоимость товаров и услуг.

Ярким примером вольной трактовки законности (экономической обоснованности)

свободной цены является решение ФАС России от 19.12.2019 No 10/111831/19 по делу No 10/01/10-5/2019, где в ответ на заявление потребителя тепловой энергии антимонопольное ведомство признало теплоснабжающую организацию злоупотребившей доминирующим положением на рынке. По мнению ФАС России, такое злоупотребление было связано с навязыванием потребителю монопольно высокой свободной цены. Причем антимонопольный орган пришел к выводу

об экономической необоснованности цены, сравнив свободную цену с ранее действовавшим тарифом на тепло и констатировав в результате такого сравнения высокий рост итоговой цены для потребителя, а также указав на завышение итоговой цены в связи с включением в нее необоснованных затрат поставщика.

Насколько можно понять из текста решения, ФАС России как минимум не дала оценку заявлению теплоснабжающей организации о том, что ранее действовавший тариф на тепло (с которым сопоставлялась свободная цена) был искусственным образом занижен регулятором, поскольку применялся и в отношениях с населением.

Но и теплоснабжающая организация, на наш взгляд, не в полной мере задействовала имеющиеся в ее распоряжении инструменты для подтверждения экономической обоснованности применяемой свободной цены. Например, в рамках последующего судебного оспаривания решения ФАС России (дело No А40-53536/20) целесообразным представлялось проведение досудебной или инициирование судебной экспертизы экономической обоснованности применяемой свободной цены, что могло бы с большей вероятностью опровергнуть состоятельность претензий ФАС России.

Свободное ценообразование обостряет проблему возможной ценовой дискриминации потребителей, недопустимость которой закреплена п. 6 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции и сводится к запрету на установление различных цен в отношении одного и того же товара, если такие (различные) цены не оправданы экономически или технологически. Соответственно, отсутствие объективного (экономического или

технологического) обоснования разных цен может быть воспринято как нарушение указанного запрета. Важно учитывать, что дискриминационный характер обусловливает не столько сам факт формального отличия цен для разных потребителей, сколько неравное положение одних потребителей по отношению к другим при определении ценовых условий (например, когда в идентичных обстоятельствах одному потребителю предлагается скидка к цене, а другому — нет).

Профилактика рисков свободного ценообразования

Эффективная и доступная профилактика рисков свободного ценообразования видится в утверждении и неукоснительном соблюдении поставщиками товаров и услуг своей внутренней регламентации — ценовой политики, положения которой основывались бы на принципах недопустимости ценовой дискриминации и установления монопольно высоких цен.

Повысить вероятность ценообразования с учетом этих принципов можно путем включения в ценовую политику положений, предусматривающих:

- методику (формулу) расчета свободной цены, обязательную к применению в отношении всех без исключения потребителей и, по возможности, учитывающую индивидуализирующие особенности сотрудничества с каждым из них;
- исчерпывающий перечень скидок к цене (при наличии таковых), критерии и обязательность применения скидок в отношении любого потребителя, соответствующего установленным критериям;
- допустимость включения в нерегулируемую цену лишь тех затрат, которые непосредственным образом связаны с производством энергии или оказанием услуг по ее передаче и фактическая или предстоящая реализация которых может быть

документально подтверждена;

- экономическое обоснование поставщиком свободной цены в случае несогласия потребителя с предложенной ему стоимостью.

Немаловажным фактором профилактики рисков является и повышение прозрачности ценообразования, которая может достигаться за счет обеспечения компанией-поставщиком публичного доступа (например, с использованием своего корпоративного сайта) к той части ценовой политики, которая содержит как минимум сведения о методике (формуле) расчета свободной цены, а также о применимых скидках к цене и условиях их активации. Такая открытость вкупе с неукоснительностью соблюдения всех описанных положений ценовой политики позволит поставщику продемонстрировать свою добропорядочность, ориентацию на партнерские отношения с контрагентами и поможет существенно снизить риск возможного предъявления претензий, якобы связанных с экономической необоснованностью и дискриминационным характером применяемой свободной цены.

Резюмируя изложенное, можно констатировать следующее. Обязательность и связанная с этим безальтернативность применения регулируемых тарифов значительно снижают коммуникативный потенциал участников энергоснабжения и зачастую препятствует им в организации комфортного и взаимовыгодного сотрудничества. В данном контексте свободное (нерегулируемое) ценообразование видится эффективным решением указанной проблемы. В то же время транзит от регулируемого ценообразования к свободному связан с определенными сложностями, преодолеть которые, на наш взгляд, вполне реально.

Комментирует ДМИТРИЙ **РУТЕНБЕРГ**,
директор по взаимодействию с органами власти ПАО «ТГК-2»

Государственное ценовое регулирование в условиях ограниченности средств у потребителей все чаще становится механизмом обеспечения доступности того или иного товара (услуги). Заложенная в середине 1990 гг. конструкция регулирования тарифов исключительно на услуги естественных монополий в целях обеспечения баланса интересов

потребителей и производителей уступила место государственному регулированию цен на товары, которые, на первый взгляд, не относятся к монопольным и цена на которые должна определяться рынком на основе баланса спроса и предложения. Однако рыночные механизмы по тем или иным причинам дают сбой.

Случаи прекращения ценового регулирования не так редки, как может показаться. За последние годы было принято немало решений о прекращении регулирования цен (тарифов) на услуги естественных монополий в тех сферах деятельности, где развивается конкуренция. Причем такие решения принимаются либо в отношении всей услуги (например, перевозка пассажиров железнодорожным транспортом в вагонах купе и СВ, предоставление грузовых вагонов, теплоноситель в виде пара), либо в отношении услуг отдельных субъектов, предоставляемых в регионах с развитой конкуренцией (погрузочно-разгрузочные работы на водном транс- порте, услуги аэропортов Московского авиаузла и пр.). Уже много лет обсуждается возможность прекращения регулирования услуг электрической связи.

Стоит отметить, что прекращение государственного ценового регулирования не означает утраты хозяйствующим субъектом статуса естественной монополии с сохранением иных ограничений, налагаемых на него советующим законодательством. Тут и презумпция доминирующего положения, и обязанность предоставления недискриминационного доступа к своим услугам, а иногда и к инфраструктуре, и необходимость раскрытия информации о деятельности. За деятельностью хозяйствующего субъекта осуществляется тщательный антимонопольный контроль. И вот здесь для предприятий, в течение долгого времени предоставлявших услуги по регулируемому тарифу, возникает один из главных рисков, связанный с установлением такой цены, которая полностью покрывала бы его затраты и обеспечивала рентабельность без оценки рынка и экономического положения своих потребителей. Аргумент регулятора в подобной ситуации прост: ранее тарифы были установлены на экономически обоснованном уровне, их не оспаривали, значит, роста более чем на темп инфляции быть не может. И сказать, в чем для предприятия заключается отличие такой ситуации от ценового регулирования, весьма сложно.

Одна из самых значимых для потребителей, сфера энергоснабжения всегда привлекала пристальное внимание регулирующих органов. При этом деятельность ресурсоснабжающих организаций подлежит государственному регулированию, в первую очередь ценовому, практически на всех этапах их деятельности. В сложившихся условиях переходу к рыночной системе ценообразования должно предшествовать развитие конкурентных отношений в данной сфере, что сейчас не всегда имеет место. Вместе с тем применение в тарифном регулировании новых подходов и методов, базирующихся на рыночных принципах тарифообразования и способствующих развитию отрасли, таких как метод эталонных затрат, а также «альтернативная котельная» существенно ускорят эти процессы.

Азамат Жанэ сновательсервиса правовой поддержки в энергетике
Consultant.zhane

Дмитрий Рутенберг директор по взаимодействию с органами власти ПАО «ТГК-2»

СТАТЬИ