

Правовое регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию

А.В. Изотова, заместитель начальника Контрольно-правового управления Федеральной службы по тарифам

В статье рассматриваются различные вопросы, возникающие в области регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию в ходе современного периода реформы электроэнергетической отрасли России. Автор останавливается на ключевых проблемах правового регулирования тарифов: соотношении различных федеральных законов, применении норм к существующим отношениям в данной сфере на практике, противоречиях и пробелах в законодательстве РФ о государственном регулировании тарифов, эффективности контроля. Автор считает, что для решения данных проблем необходима реформа законодательства РФ.

В процессе реформирования электроэнергетической отрасли немаловажное значение имеет государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Одним из результатов реформы должно стать формирование системы рыночного ценообразования на оптовом и розничных рынках электроэнергии¹. Завершение реформы повлечет за собой признание утратившим силу основного нормативного акта в области регулирования тарифов — Федерального закона от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (далее — Закон о государственном регулировании тарифов).

Несмотря на это, в целом конструкция государственного регулирования цен в переходный период реформирования электроэнергетики стала более жесткой². Изменения в законодательстве о государственном регулировании тарифов на этапе их применения вызвали комплекс правовых проблем.

Соотношение сфер действия федеральных законов

Тарифы для энергосбытовых организаций

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере электроэнергетики, является Федеральный закон от 26 марта

¹ См.: Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации, одобренные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 г. № 526.

² Так, регулирование тарифов приурочено теперь к бюджетному процессу как на федеральном, так и на региональных уровнях. В субъектах РФ тарифы устанавливаются в рамках предельных уровней, установленных Федеральной службой по тарифам. Изменение тарифов в течение финансового года без внесения соответствующих изменений в бюджет невозможно. Кроме того, все тарифы вводятся в действие с начала финансового года.

2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Статья 20 данного Закона предусматривает, что его нормы к отношениям по государственному регулированию цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию применяются в той части, в которой они не урегулированы законодательством о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию, т.е. речь идет о субсидиарном применении норм.

Федеральный закон «Об электроэнергетике» устанавливает понятие энергосбытовых организаций, которые, как и энергоснабжающие организации, осуществляют продажу потребителям произведенной или купленной электрической энергии. С момента вступления данного Закона в силу функционирование энергосбытовых организаций вызывает ряд вопросов.

Цены (тарифы) на электрическую энергию, предоставляемую потребителям электрической энергии энергосбытовыми организациями, не являющимися гарантирующими поставщиками, являются свободными, складываются под воздействием спроса и предложения и не подлежат государственному регулированию (ст. 40 Федерального закона «Об электроэнергетике»). Следует подчеркнуть, что эта норма еще не действует, она вступит в силу только после окончания переходного периода реформирования электроэнергетики (гл. 7 Федерального закона «Об электроэнергетике»). Однако сейчас распространена точка зрения о том, что энергосбытовые организации вправе реализовывать электрическую энергию по нерегулируемым ценам. Действительно, в статье 23 Федерального закона «Об электроэнергетике» содержится исчерпывающий перечень регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, в котором нет сбытовых надбавок. Однако руководствоваться этой статьей сейчас, когда Закон о государственном регулировании тарифов не утратил силу, по меньшей мере некорректно. Не следует также оперировать понятием энергосбытовых организаций, поскольку все они в настоящее время являются энергоснабжающими организациями, осуществляют не сбытовую деятельность, а продажу произведенной или ку-

пленной электрической энергии, которая подлжет государственному регулированию.

Тарифы на электроснабжение и теплоснабжение

С 1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»³. Согласно статье 15 этого Закона регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения будет осуществляться в порядке, установленном Федеральным законом «Об электроэнергетике», Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»⁴ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Эта отсылочная норма должна окончательно решить проблему соотношения тарифов на электрическую и тепловую энергию, предоставляемую населению, регулируемых Законом о государственном регулировании тарифов и постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации», и тарифов на электро- и теплоснабжение, устанавливаемых в соответствии с Жилищным кодексом РФ и постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2004 г. № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

Полномочия органов местного самоуправления на установление тарифов

До сих пор актуальным является вопрос, обладают ли органы местного самоуправления полномочиями на регулирование цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступивший в силу 1 января 2006 г., также как и ранее действующий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организа-

³ Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

⁴ Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

ции местного самоуправления в Российской Федерации», наделяет органы местного самоуправления полномочиями на установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями. Правда, действующий закон уточняет: «если иное не предусмотрено федеральными законами».

Согласно Федеральному закону «О государственном регулировании тарифов...» органы местного самоуправления могут наделяться полномочиями только на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию (за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования. Однако надделение их такими полномочиями должно осуществляться на уровне закона субъекта РФ.

Подобная передача полномочий осуществляется во многих субъектах РФ непропорционально, поэтому установленные в таком порядке тарифы могут быть признаны недействительными.

Основные проблемы современной правоприменительной практики

Механизм установления тарифов, содержащийся в Законе о государственном регулировании тарифов, не позволяет установить тариф на электрическую (тепловую) энергию для вновь созданных организаций, которые начинают деятельность по продаже электрической энергии с середины финансового года. Лишь после принятия Правительством РФ постановления от 31 декабря 2004 г. № 893 решение этой проблемы стало возможным. Теперь для организаций, в отношении которых ранее не осуществлялось государственное регулирование тарифов, тарифы на очередной и текущий периоды регулирования рассчитываются независимо от сроков подачи материалов. Иными словами, вновь созданные организации имеют право подавать документы на установление тарифов в лю-

бое время, а регулирующие органы обязаны установить тариф в сроки, предусмотренные Правилами государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ (далее — Правила государственного регулирования тарифов)⁵.

Регулирующие органы и до принятия этого постановления не должны были отказывать в установлении тарифов. Такой отказ не позволяет вновь созданным организациям осуществлять свою деятельность, поскольку применение иных, не установленных или договорных тарифов является нарушением порядка ценообразования. Организации, для которых тариф не был установлен по причине от них не зависящей, имеют право обратиться в суд за защитой своих прав.

Право устанавливать тарифы для вновь созданных организаций в течение года, на наш взгляд, должно быть предусмотрено в Федеральном законе «О государственном регулировании тарифов...».

В рамках действующего законодательства сложно также установить тариф организациям, расширяющим свою деятельность.

Так, например, энергоснабжающая организация имеет в собственности подстанцию, вырабатывающую электрическую энергию на низком напряжении. После обращения в регулирующий орган ей установили тариф и ввели его в действие с 1 января 2006 г. В середине года эта же организация берет в аренду подстанцию среднего напряжения и обращается за установлением ей тарифа на среднем напряжении. Однако такой тариф регулирующий орган установить не вправе, так как все тарифы устанавливаются до принятия бюджетов в субъектах РФ и вводятся в действие с начала финансового года. Воспользоваться нормами постановления Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 893 невозможно, поскольку организация уже обращалась за государственным регулированием.

Проблема с установлением тарифов в течение финансового года реально возникла еще в начале 2004 г., когда началось реформирование региональных акционерных обществ энергетики и электрификации (далее — АО-энерго). Реформирование АО-энерго осуществлялось при отсутствии необходимого правового регулирования, в связи

⁵ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. № 109.

с чем Федеральная служба по тарифам дала разъяснения о порядке принятия решений органами исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов. Однако разъяснения федерального органа власти не обязательны для применения, они носят только информационный характер. Любые отношения требуют правового регулирования, но нередко механизмы регулирования появляются значительно позже самих отношений. Из-за дефицита правовых норм федеральные органы в последнее время вынуждены издавать информационные письма с разъяснениями, однако восполнить пробелы законодательного регулирования они, как правило, не могут.

Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» запретил юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям с 1 апреля 2006 г. совмещать деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электроэнергии. Ссылаясь на эту норму, органы исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов отказывают организациям в открытии дела об установлении тарифов до тех пор, пока организации не разделят названные виды деятельности.

Такие действия органов власти вряд ли можно считать правомерными. Органы исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов наделены полномочиями по регулированию тарифов в соответствии с Основами ценообразования и иными нормативными правовыми актами и методическими указаниями, утверждаемыми Правительством РФ или федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов. Контроль над исполнением требований Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ

не относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Федерации в области регулирования тарифов, соответственно отказать в установлении тарифов организациям, которые не разделились, регулирующие органы не имеют право.

Существенные противоречия и пробелы в законодательстве о государственном регулировании тарифов

Тарифы на услуги естественных монополий

Внесенные в статью 5 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»⁶ изменения, согласно которым органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов участвуют в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий в порядке, установленном законодательством РФ, наконец-то решили вопрос о правомерности установления тарифов на услуги по передаче электрической энергии по распределительным сетям и тарифов на услуги по передаче тепловой энергии органами исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов.

Закрепленные в статье 6 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов...» полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов по установлению тарифов на услуги субъектов естественных монополий можно считать участием в осуществлении государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Считается, что установление тарифов субъектам естественных монополий возможно только после включения таких организаций в Реестр субъектов естественных монополий⁷. Однако такое требование нормативными актами вообще не предусмотрено. Совершенно неважно, что произойдет раньше: включение организации в Реестр субъектов

⁶ См. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

⁷ Временное положение о Реестре субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль, утв. приказом ФСТ России от 26 августа 2004 г. № 59.

естественных монополий или установление ей соответствующего тарифа с последующим включением в Реестр.

Технологическое присоединение к электрическим сетям

Изменениями, внесенными в Закон о государственном регулировании тарифов в 2003 г., было предусмотрено регулирование платы за технологическое присоединение к электрическим сетям. Федеральная служба по тарифам была обязана установить размер платы и утвердить методические указания по ее расчету. Методические указания утверждены Федеральной службой по тарифам в феврале 2005 г.⁸ Дело в том, что Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям были утверждены Правительством РФ только 27 декабря 2004 г.

Здесь возникает сложный по юридической природе вопрос: имеет ли право организация, в отсутствие установленной регулирующим органом платы использовать цену, установленную соглашением сторон (договорную плату)?

Ответом на данный вопрос может служить постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 7 июля 2005 г. по делу № А28-12932/2004-618/13. Суд, в частности, указал, что «согласно п. 2 ст. 23 и п. 1 ст. 26 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» плата за технологическое присоединение к электрическим сетям подлежит государственному регулированию и утверждается федеральным органом исполнительной власти РФ. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 в качестве такого органа определена Федеральная служба по тарифам. Таким образом, плата за технологическое присоединение к электрическим сетям не может быть установлена ни единолично самим субъектом естественной монополии, ни соглашением сторон (договором)».

С 1 января 2006 г. Федеральная служба по тарифам устанавливает плату за технологическое присоединение к сетям, отнесенным к единой национальной (общероссийской) электрической се-

ти, а органы исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов устанавливают плату за технологическое присоединение к распределительным электрическим сетям. В связи с этим требуется внесение соответствующих изменений в вышеуказанные Методические указания.

Правилами государственного регулирования тарифов установлено, что все тарифы вводятся в действие с начала очередного года, а организации для открытия дела по установлению тарифов обязаны представить материалы до 1 июля года, предшествующего периоду регулирования. Очевидно, что эти требования не должны распространяться на плату за технологическое присоединение, так как отношения, связанные с присоединением к электрическим сетям, так же как и образование новых организаций, осуществляющих регулирующую деятельность, невозможно привязать к определенному промежутку времени. В этой части Правила, несомненно, нуждаются в корректировке.

Применение Правил государственного регулирования тарифов

Проблема в применении норм права существовала всегда. Одну и ту же норму права можно применить по-разному, и иногда абсолютно неправильно. Правила государственного регулирования тарифов (п. 6) установили, что на решения регулирующих органов, направленных на приведение ранее принятых решений об установлении тарифов или их предельных уровней в соответствие с законодательством РФ, не распространяются требования, согласно которым тарифы и (или) их предельные уровни вводятся в действие с начала очередного года на срок не менее одного года.

Под указанными решениями регулирующих органов, по нашему мнению, не следует понимать решения органов исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов. В противном случае может возникнуть ситуация, когда органы исполнительной власти субъектов РФ будут иметь возможность в течение года несколько раз изменять свое решение, признавая его не соответствующим действующему законодательству.

В этой норме речь идет только о решениях ФСТ России, направленных на отмену решений

⁸ См. Приказ Федеральной службы по тарифам от 15 февраля 2005 г. № 22-э/5 «Об утверждении Методических указаний по определению размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям».

органов исполнительной власти субъектов РФ⁹, и о решениях ФСТ России, принятых в ходе рассмотрения разногласий¹⁰.

Вместе с тем надо отметить, что применить эту норму органы исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов могут только в случае, если в течение действия установленных тарифов произошли изменения в законодательстве, предусматривающие пересмотр тарифов.

Недостаточность правовых норм, выполняющих охранительные функции

Нормы права осуществляют не только регулятивные, но и охранительные функции. Чтобы нормы исполнялись, необходим действенный механизм принуждения. К сожалению, такие механизмы в нашем законодательстве еще недостаточно развиты.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов...» регулирующие органы имеют право осуществлять контроль над применением государственных регулируемых цен (тарифов) и проводить проверки хозяйственной деятельности организаций, осуществляющих деятельность в сфере регулируемого ценообразования, в части обоснованности величины и правильности применения указанных цен (тарифов). Однако процедура проведения проверок не установлена ни одним нормативным правовым актом. Федеральный закон «Об электроэнергетике» содержит только ограничения по периодичности проведения, указывая, что они могут осуществляться не чаще, чем один раз в два года.

В случае обнаружения у проверяемой организации необоснованной величины тарифов регулирующий орган не может по собственной инициативе пересмотреть тариф. Право истребовать доку-

менты для установления тарифов у регулирующих органов также отсутствует. Правда, при необходимости получения документов от субъектов естественных монополий, осуществляющих услуги по передаче электрической и тепловой энергии, в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»¹¹ сделать это имеет право только федеральный орган исполнительной власти по регулированию естественных монополий (Федеральная служба по тарифам).

Федеральная служба по тарифам вправе направлять физическим и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания в соответствии с требованиями законодательства об электроэнергетике и о естественных монополиях в части определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов). У органов исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов такие полномочия, к сожалению, отсутствуют.

Законодательство в области государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, несомненно, нуждается в изменениях. Однако практика показывает, что внести изменения в нормативный правовой акт достаточно сложно. Требования к процедуре прохождения проектов очень жесткие, процедуры согласования занимают в несколько раз больше времени, чем подготовка самого акта.

Принятие нормативных правовых актов идет с большой задержкой, зачастую акты просто не успевают за динамично развивающимися отношениями. И многие отношения так и остаются неурегулированными. Особенно сейчас, когда страна находится в стадии реформирования электроэнергетики, необходимо более серьезно отнестись к восполнению существующих пробелов и устранению противоречий в нормативной правовой базе. □

⁹ См. постановление Правительства РФ от 3.03.2004 г. № 123 «Об утверждении Правил отмены решений органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию».

¹⁰ См. постановление Правительства РФ от 5.11.2003 г. № 674 «О Порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями».

¹¹ Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».