

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ НЕ ДОЛЖНО ОПЕРЕЖАТЬ РАЗВИТИЕ РЫНКОВ

Г.Идрисов, Е.Пономарева

*Можно выделить три наиболее существенные проблемы, характерные для инфраструктурных отраслей российской экономики: определение контуров рынков отраслей естественных монополий, кратное сокращение объемов перекрестного субсидирования и привлечение государственного и частного капитала в инфраструктурные отрасли. В этой связи последние инициативы Правительства по созданию единого регулятора естественномонопольных секторов выглядят опережающими развитие рынков. Именно обозначенные проблемы, а не вопросы о том, какое из ведомств должно принимать решения в области регулирования отраслей естественных монополий, должны быть первостепенными при формировании государственной политики в отношении естественных монополий.*

Изменение регулирования естественных монополий (далее – ЕМ) в России обсуждается с первой половины 2013 г. Уже тогда появились предложения по созданию единого регулятора ЕМ. В частности, уже в 2013 г. Федеральная служба по тарифам (ФСТ) подготовила поправки к Федеральному закону от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», которые предполагали перенос части функций из ФАС в ФСТ<sup>1</sup>. В результате, Министерством экономического развития была создана Рабочая группа по вопросам оптимизации и структурирования полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности ЕМ. Предполагалось, что конечным результатом работы будет предложение о структуре и функциях регулятора(-ов) сфер ЕМ, которые смогли бы максимально эффективно реализовать политику в отношении ЕМ<sup>2</sup>. Впоследствии вопрос о создании единого регулятора ЕМ был отложен в связи с обсуждением предложенных моделей регулятора<sup>3</sup> и последующим ухудшением макроэкономической ситуации в середине 2014 г. В первой половине 2015 г. Минэкономразвития России вернулось к этому вопросу, формальной причиной послужила необходимость экономии бюджетных средств и структуризации всех видов контроля над субъектами естественных монополий, исключение дублирующих функций различ-

ных органов исполнительной власти и усовершенствование процесса регулирования, в том числе в рамках общей цели по повышению прозрачности работы субъектов естественных монополий и снижению их издержек<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что попытка повышения прозрачности работы субъектов ЕМ была сделана в Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей<sup>5</sup>, в Плане мероприятий к ней (дорожная карта)<sup>6</sup>, а также в Плане мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 гг.<sup>7</sup> Планировалось, что реализация мероприятий, предложенных в этих документах, будет способствовать повышению эффективности деятельности субъектов ЕМ и развитию экономики. В результате, в 2013–2014 гг. субъекты ЕМ начали сокращать издержки: компании сокращали объемы инвестиционных программ, отказывались от индексации затрат, переводили сотрудников на неполный рабочий день, продавали непрофильные активы<sup>8</sup>. Однако в конце 2014 г. при изменении условий торговли, закрытии досту-

1 Эти поправки не были приняты, однако, создали предпосылки к обсуждению идеи реформирования регулятора.

2 В соответствии с материалами Рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам оптимизации и структурирования полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности естественных монополий с учетом плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».

3 Подробнее см. официальный сайт Открытого правительства <http://open.gov.ru/events/5509474/>.

4 В соответствии с материалами Рабочей группы Министерства экономического развития. В результате, в июле 2015 г. было принято окончательное решение об изменении модели регулирования сфер ЕМ – на основе существующих ведомств будет создан единый регулятор, при этом Федеральная служба по тарифам (ФСТ) должна будет войти в состав Федеральной антимонопольной службы (ФАС).

5 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1689-р

6 См. там же.

7 Утвержден Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 11.11.2013 № 6732п-П9

8 См. официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации <http://economy.gov>.

па российских компаний к мировым финансовым рынкам и введении технологических санкций со стороны США и стран ЕС, государственная политика в отношении ЕМ стала менее жесткой, было предложено проводить индексацию тарифов на величину, превышающую ожидаемый Министерством экономического развития темп роста цен (по формуле «инфляция+1», где инфляция предполагалась равной 7,5%)<sup>1</sup>, а отдельные субъекты ЕМ, входящие в перечень системообразующих предприятий, получили государственную поддержку (как финансовую, так и нефинансовую)<sup>2</sup>. Так, тарифы ОАО «РЖД» в начале 2015 г. были индексированы на 10%, а для экспортных грузов размер индексации оказался выше (ОАО «РЖД» может регулировать экспортные тарифы от -12,8% до +13,4%), что было связано с повышением издержек компании при отсутствии роста прибыли из-за заморозки тарифов в 2014 г.

По-видимому, можно выделить несколько причин попыток создания единого регулятора ЕМ, в числе них: сокращение издержек на государственный аппарат в условиях экономии бюджетных средств, исключение дублирования функций различными ведомствами, которое приводит к несогласованности политики в отношении ЕМ, и устранение непрофессионализма со стороны отдельных ведомств, принимающих участие в регулировании отраслей ЕМ.

Однако, опираясь на анализ мирового опыта регулирования ЕМ и практику либерализации работы рынков и развития конкуренции<sup>3</sup>, можно заклю-

[ru/minec/press/news/doc20140131\\_41](http://minec/press/news/doc20140131_41); [http://economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20130910\\_1](http://economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20130910_1).

1 См. подробнее Доклад о прогнозе социально-экономического развития России на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов А.В. Улюкаева <http://economy.gov.ru/minec/press/news/201409185>, , Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития российской федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (проект) [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4/%D1%F6%E5%ED%E0%F0%ED%FB%E5+%F3%F1%EB%EE%E2%E8%FF\\_2016-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4/%D1%F6%E5%ED%E0%F0%ED%FB%E5+%F3%F1%EB%EE%E2%E8%FF_2016-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4).

2 Подробнее о критериях и формах поддержки см. официальный сайт Министерства экономического развития <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsectoreconom/2015031601>.

3 Подробнее в работах Joskow P. L. Regulation of natural monopoly // Handbook of law and economics. – 2007. – Т. 2. – С.1227-1348; Joskow P. L., Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization // Review of Industrial Organization, 2005. pp. 169-193; Pera A., Deregulation and privatization in an economy-wide context // OECD Economic Studies, Vol. 12, 1989. pp. 159-204; The Principles for the Governance of Regulators, OECD, 2013. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.htm>; Recommendation

что эффективное регулирование субъектов ЕМ возможно только после развития (реформирования) рынков, направленного на институциональное разделение естественномонопольных и потенциально конкурентных видов деятельности. Действия в обратной последовательности, сначала регулирование – потом развитие, как правило, приводят к созданию долгосрочных барьеров как для развития конкуренции и обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов ЕМ, так и для реформирования самих субъектов ЕМ, корпоративный контур которых в процессе адаптации к регулирующей практике превращается в «котел» плохо администрируемых прибылей и убытков. Применительно к России сказанное означает, что перед созданием единого регулятора ЕМ, исходя из мировой практики, необходимо решить ряд первоочередных задач развития рынков ЕМ:

1. Необходимо обозначить контуры естественномонопольных рынков. Решение этой задачи предполагает проведение долгосрочной, последовательной и предсказуемой политики в отношении того, какие виды деятельности относятся к естественномонопольным, а какие нет. В зависимости от этого, как правило, происходит определение форм регулирования естественномонопольных видов деятельности (например, через прямой контроль некоторых субъектов ЕМ посредством участия государства в их деятельности или осуществления ценового и/или неценового регулирования), условий доступа к услугам субъектов ЕМ, условий конкуренции на рынках, не отнесенных к ЕМ.

Мировой опыт показывает, что в процессе своего развития страны достигают определенности в том, что является ЕМ, а что нет. В таких странах как США, Великобритания и Япония, например, почти все отрасли с инфраструктурной компонентой, относятся к ЕМ, а остальные – либерализованы. В США отрасли железнодорожного транспорта грузоотправители получили возможность взаимодействовать с разными перевозчиками, которые тем не менее осуществляют управление собственной инфраструктурой; в газовой отрасли появилось большое количество локальных монополий, осуществляющих добычу и транспортировку газа по собственным сетям. В Великобритании в результате дерегулирования газовой отрасли появилось множество поставщиков газа, а в некоторых регионах они образовывали локальные монополии, включая помимо добычи газа его доставку конечному потребителю. В сфере электроэнергетики в Великобритании произошло разделения производства (в котором

of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>.

появилась конкуренция между производителями), передачи и распределения электроэнергии).

В настоящее время в России долгосрочные контуры развития отдельных отраслей ЕМ окончательно не определены. Концепция реформирования трех крупнейших отраслей – газовой отрасли, железнодорожных перевозок и электроэнергетики диаметрально различаются, фактически от полного обособления производства, транспортировки и сбыта, создания квазирынков электроэнергии и мощности, то есть отделения естественномонопольных видов деятельности от конкурентных – в электроэнергетике, до отказа от такого отделения – в газовой отрасли. Важнейшие развилки в железнодорожном транспорте, видимо, пройдены – разделен оператор инфраструктуры и перевозчики, однако вопрос о формировании долгосрочных источников финансирования развития инфраструктуры, или хотя бы прозрачных правил выделения на это бюджетных средств, не решен. В результате любая попытка «оптимизировать» расходы ОАО РЖД приводит к ответной реакции в виде повышения цен на ЕМ услуги. Одним из принципиальных вопросов в отрасли электроэнергетики является вопрос формирования тарифов для крупных промышленных потребителей: в настоящее время счет на оплату формируется исходя из двух значений: платы за расчетную мощность оборудования на предприятии и собственно тарифа за единицу потребленной электроэнергии. Исходно предполагалось, что введение такой системы тарификации будет стимулировать предприятия к снижению энергоемкости производства, однако, на практике переход к этой системе привел к фактическому повышению платы за электроэнергию крупными промышленными потребителями. В газовой отрасли ситуация наиболее сложная – фактически отсутствуют единые правила работы на рынке (регулирование цен, доступ к инфраструктуре и экспорту, неравномерность социальной нагрузки, неупорядоченное представление лицензионных, фискальных и регуляторных предпочтений различным производителям). Важнейшие развилки развития отрасли еще не пройдены<sup>1</sup>, и фактически первая задача регулятора, видимо, будет именно в определении контуров конкуренции в добыче, транспортировке, хранении и сбыте, а не в их регулировании.

2. Необходимо кратно снизить перекрестное субсидирование между различными категориями потребителей. Перекрестное субсидирование проявляется в несоответствии уровня цен издержкам

производства и поставки товаров (предоставления услуг). Чаще всего перекрестное субсидирование обосновано социальными причинами – одни потребители, по некоторым соображениям, важнее других. На конкурентном рынке при отсутствии сегментации рынков (отсутствии возможности применения схем ценовой дискриминации потребителей) возможности внедрения перекрестного субсидирования ограничены, так как все потребители будут мимикрировать под субсидируемую группу. Результатом перекрестного субсидирования является искажение рыночных стимулов и, как следствие, недо- или перепотребление товара или услуги.

В мировой практике перекрестное субсидирование часто использовалось при формировании тарифов на железнодорожные перевозки различных видов грузов, тарифов на водоснабжение и водоотведение, тарифов на перевозки наземным транспортом, тарифов на услуги связи между городами различной удаленности. Например, до дерегулирования отрасли телекоммуникаций в США тарифы для местных звонков были занижены посредством включения издержек телефонных компаний, не зависящих от трафика (амортизационных отчислений, процентных платежей по кредитам и других), в тарифы на звонки на дальние расстояния. В других странах, например, в Великобритании, перекрестное субсидирование в отрасли телекоммуникаций присутствовало не только в тарифах на звонки на различные расстояния, но в тарифах для крупных и мелких потребителей. Также в Великобритании до 1980-х годов существовало перекрестное субсидирование между различными регионами и видами потребителей в водоснабжении. Наличие перекрестного субсидирования, как правило, оправдывалось социальными соображениями – потребители в различных регионах, при прочих равных условиях, должны иметь сопоставимые издержки на оплату счетов независимо от издержек предоставления им услуг<sup>2</sup>. В процессе либерализации рынков инфраструктурных отраслей стран ЕС, США, Канады и Австралии объемы перекрестного субсидирования сократились за счет формирования тарифов на товары (услуги) этих отраслей под воздействием рыночных стимулов (а не в ре-

1 См. Гордеев Д. С., Идрисов Г. И., Карпель Е. М., Теоретические и практические аспекты ценообразования на природный газ на внутреннем и внешнем рынках // Вопросы экономики, 2015, № 1, С. 80-102

2 Подробнее в работах Kaserman D. L., Mayo J. W., Flynn J. E. Cross-subsidization in telecommunications: Beyond the universal service fairy tale // Journal of Regulatory Economics. – 1990. – Т. 2. – №. 3. – С. 231-249; Joskow P. L., Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization // Review of Industrial Organization, 2005. pp. 169-193; Pera A., Deregulation and privatization in an economy-wide context // OECD Economic Studies, Vol. 12, 1989. pp. 159-204.

зультате выполнения государством социальных обязательств перед определенными группами потребителей) и появления конкуренции между различными поставщиками. Тем не менее в отдельных отраслях, таких как услуги почтовой связи в США, перекрестное субсидирование по-прежнему сохраняется.

В настоящее время в естественномонопольных секторах российской экономики можно выделить, как минимум, два общих вида перекрестного субсидирования: между населением и промышленными потребителями (цены для населения занижены, для промышленности – завышены, относительно издержек); между потребителями, находящимися на различном расстоянии предоставления услуги (цены для географически удаленных потребителей занижены, для находящихся близко – завышены). В отраслевой специфике присутствуют и другие виды перекрестного субсидирования – в газовой отрасли между экспортными и внутренними поставками, в электроэнергетике – между ценой на электроэнергию и тепло, в железнодорожных перевозках – между тарифами для различных видов грузов. В рыночной экономике целесообразность использования такого механизма вызывает серьезные сомнения, так как искаженные стимулы препятствуют эффективному использованию ресурсов, тормозя процессы модернизации экономики и оптимизации географического размещения производственных мощностей. Вряд ли планируемый к созданию единый регулятор ЕМ будет наделен мандатом решать такие вопросы. Скорее со временем произойдет определение высокомаржинальных географических или продуктовых сегментов рынка как конкурентных, а цены и тарифы на оставшихся убыточных сегментах по-прежнему придется регулировать.

3. Необходимо сформировать предпосылки привлечения устойчивого государственного и частного финансирования в ЕМ отрасли. Особенностью естественномонопольных отраслей являются большие издержки на поддержание и развитие инфраструктуры. Для покрытия таких издержек необходимо формирование долгосрочных источников финансирования, создание стимулов для эффективного расходования средств и предсказуемость долгосрочного регулирования субъектов ЕМ, которая бы гарантировала возврат средств, инвестированных частным сектором.

В мировой практике с вопросом недоинвестирования в инфраструктуру столкнулись прежде всего те страны, в которых произошли процессы либерализации и сформировалось большое число локальных монополий, поставляющих потребителям конечные товары (услуги) и владеющие частью

инфраструктуры. У таких компаний, как правило, отсутствуют стимулы к развитию и обновлению основных фондов, что при росте спроса приводит к дефициту пропускных способностей. Так, в электроэнергетике Великобритании в 1980-х годах начались процессы либерализации, которые привели к разделению конкурентных и естественномонопольных видов деятельности (с созданием недискриминационного доступа к услугам последних). Новым элементом этой реформы стало введение в 1990-х годах вместо стандартного затратного метода регулирования (rate of return regulation) стимулирующего ценообразования (incentive regulation), которое должно было повысить операционную и инвестиционную эффективность деятельности естественномонопольных сегментов в цепочке поставки электрической энергии конечным производителям. Идея стимулирующего ценообразования состоит во включении в регулируемую цену (ценовой лимит) параметра, который бы стимулировал компании повышать свою производительность подобно тому как это делают фирмы на конкурентном рынке. Стимулирующее ценообразование впоследствии также стало применяться (и применяется до сих пор) в Великобритании в таких отраслях как телекоммуникации, газовая отрасль и отрасль водоснабжения<sup>1</sup>. В США стимулирующее ценообразование было введено в таких отраслях как телекоммуникации, электроэнергетика и других. Еще одним способом привлечения инвестиций в инфраструктуру является использование RAB-регулирования<sup>2</sup>. Логика применения этого метода состоит в частичном или полном переносе в базу для расчета тарифа затрат на инвестированный капитал<sup>3</sup> таким образом, чтобы в течение определенного времени (обычно 35–40 лет) инфраструктурные компании имели гарантированную возможность покрывать издержки на обслуживание капитала, использованного для осуществления инвестиций. Этот метод регулирования с 1990-х годов используется преимущественно в сферах электро-

1 Подробнее в работах Vogelsang I. Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-year perspective // *Journal of Regulatory Economics*. – 2002. – Т. 22. – №. 1. – С. 5-27; Ai C., Sappington D. E. M. The impact of state incentive regulation on the US telecommunications industry // *Journal of Regulatory Economics*. – 2002. – Т. 22. – №. 2. – С. 133–160; Crew M. A., Kleindorfer P. R. Incentive regulation in the United Kingdom and the United States: Some lessons // *Journal of Regulatory Economics*. – 1996. – Т. 9. – №. 3. – С. 211–225.

2 Аббревиатура RAB в литературе расшифровывается как regulatory asset base.

3 В инвестированный капитал включается как существующая база капитала, которую необходимо поддерживать, так и будущие инвестиции (сроки и объемы которых обычно согласовываются с регулятором).

энергетики и водоснабжения в странах ЕС, США, Канаде и Австралии.

Большинство инфраструктурных отраслей российской экономики испытывает недостаток средств на финансирование инвестиционных программ, в то время как величина присутствия инвестиционной компоненты в тарифе является предметом постоянных споров между субъектами ЕМ и регулируемыми органами. По нашему мнению, для устойчивого привлечения финансирования в инфраструктуру гарантированная инвестиционная компонента в тарифе может остаться только в части обслуживания привлеченного капитала для реализации инвестиционных программ и начисления амортизации. Другими словами, если субъект ЕМ нуждается в развитии инфраструктуры, то он привлекает средства на финансовом рынке (через займы, выпуск инфраструктурных облигаций или структурированных финансовых продуктов, которые покупают государство или частный сектор), стоимость обслуживания которых включается в тариф. Причем параметры такого привлечения средств заранее согласуются с регулятором ЕМ, который гарантирует присутствие инвестиционной компоненты в тарифе через RAB или другую форму регулирования. Это простое и прозрачное правило избавит от ежегодных дискуссий о том, внести ли дополнительные средства в уставной капитал субъекта ЕМ, выделить ли средства из ФНБ, или «по-

зволить» использовать прибыль в ущерб выплаты дивидендов государству. Принять такое правило, конечно, может только правительство, но никак не регулятор.

В заключение отметим, что регуляторная политика в отношении естественных монополий традиционно и во всех странах сопряжена с большим количеством проблем разной степени сложности и приоритетности. В России долгосрочные приоритеты политики в отношении естественных монополий в настоящее время так и не сформированы. Создание или формирование на базе существующих органов исполнительной власти единого регулятора в настоящее время не является полностью оправданным – до определения границ естественных монополий и развития (реформирования) рынков вокруг них попытки «по-новому» регулировать субъекты ЕМ будут встречаться с уже существующими проблемами и неопределенностями. Безусловно создать мегарегулятор, поменяв таблички на кабинетах, можно, но, по нашему мнению, не стоит ждать от этих перестановок качественного изменения экономической политики. На повестке дня стоит много важных задач развития, полномочия по решению которых не принадлежат регулятору. Другими словами, первоочередной задачей в области естественных монополий является формирование и развитие (реформирование) рынков, и только следом – реформирование регулятора. ●