



Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

**Проблемы реформирования и регулирования отраслей
естественных монополий**

Автор:

В. Цапелик

**Москва
Март 2000**

1. Введение.....	4
2. Понятие «естественная монополия» и проблемы регулирования.....	5
2.1 Естественная монополия как состояние рынка	5
2.2. Практика регулирования естественных монополий.....	6
2.3. Соотношение субъекта естественной монополии и субъекта, доминирующего на рынке.....	8
2.4. Система органов регулирования естественных монополий	10
3. Основные направления совершенствования регулирования и структурной реформы в отраслях естественных монополий	12
3.1. Электроэнергетика.....	12
3.1.1. Тарифная политика.....	12
3.1.2. Организация работы ФОРЭМ.....	16
3.1.3. Контроль со стороны государства как собственника.....	17
3.1.4. Органы регулирования	18
3.1.5. Проблема неплатежей.....	20
3.1.6. Формирование конкуренции на ФОРЭМ	23
3.2. Газовая промышленность.	23
3.2.1. Тарифная и ценовая политика	24
3.2.2. Большая прозрачность через внутреннюю реструктуризацию	26
3.2.3. Недискриминационный доступ к трубопроводам	28
3.2.4. Федеральный закон “О газоснабжении”	29
3.3. Железнодорожный транспорт.	30
3.3.1. Реформирования системы управления железнодорожным транспортом.....	30
3.3.2. Тарифная политика и государственное регулирование	31
3.3.3. Структурная политика	35
4. Проблемы правового регулирования естественных монополий.	37
5. Выводы и предложения	45
5.1. Долгосрочные направления экономической политики в области естественных монополий	45

5.2. Выводы и рекомендации в области права и регулирования естественных монополий	48
Приложение 1. О нарушениях антимонопольного законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе регулирования естественных монополий	49
Приложение 2. Законодательные и нормативные акты по регулированию и реформированию естественных монополий в Российской Федерации	53
Приложение 3. Некоторые статистические показатели	59
3.1. Текущие тарифы на электроэнергию	59
3.2. Структура расчетов в отраслях естественных монополий	59

1. Введение.

Ряд отраслей, такие, как электроэнергетика (РАО “ЕЭС России”), газовая промышленность (ОАО “Газпром”), железнодорожный транспорт (Министерство путей сообщения - МПС) и некоторые другие, характеризуются высокой степенью монополизации производства и сбыта, а также трудностями в обеспечении потребителям свободы выбора между различными поставщиками товаров. Эти отрасли включают в себя естественно монопольные сегменты.

Действующие федеральные законы “О естественных монополиях”, “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”, “О федеральном железнодорожном транспорте”, “О газоснабжении” и другие подобные, принятые начиная с 1995 г., решают ряд важных вопросов правового обеспечения регулирования отраслей естественных монополий на федеральном уровне. Вместе с тем, многие вопросы регулирования и реформирования названных отраслей остаются нерешенными.

Отсутствует также правовая база для регулирования естественных монополий в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. Государственный антимонопольный комитет - ГАК РФ (ранее он назывался Государственный комитет по антимонопольной политике – ГКАП; в настоящее время преобразован в Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства – МАП) подготовил модельный закон “О регулировании локальных монополий” - в некоторых регионах были подготовлены проекты соответствующих законов. Однако имеют место существенные отклонения законопроектов от модельного варианта. Так, в целом ряде случаев сфера регулирования трактуется излишне широко - с включением отраслей, не обладающих характеристиками естественных монополий.

Следует отметить слабость Закона РФ “О естественных монополиях” с точки зрения возможности регулирования инвестиционной деятельности отраслей естественных монополий. При этом суммарные инвестиции в отраслях естественных монополий превышают инвестиционные ресурсы, выделяемые из федерального бюджета.

Актуальность реформирования отраслей естественных монополий не находит однозначного понимания на политическом уровне. В 1997-1998 гг. была проведена большая работа в Правительстве РФ - в рамках межведомственных комиссий и рабочих групп были подготовлены планы реформирования для газовой промышленности, железнодорожного транспорта, электроэнергетики. Однако ни одному из правительственных органов такая работа не была поручена на постоянной основе. После смены состава Правительства РФ в августе 1998 г. работа временных органов в значительной степени была свернута и планы реформирования, утвержденные Указом Президента РФ № 426 от 28 апреля 1997 г. и рядом постановлений Правительством РФ, не реализуются в полном объеме компаниями - естественными монополистами и МПС.

Целью работы по данной теме было проведение анализа хода реформирования отраслей естественных монополий и на этой основе разработка предложений по совершенствованию системы регулирования и планов реформирования соответствующих отраслей.

В ходе анализа наряду с другими были рассмотрены следующие проблемы:

- переход к цивилизованным методам регулирования тарифов естественных монополий специальными органами регулирования, которым должна быть обеспечена достаточная степень независимости в принятии решений;

- преодоление политизации органов регулирования на федеральном и региональном уровнях, включая отказ от принятия органами решений власти по необоснованному снижению или замораживанию тарифов;
- реструктуризация отраслей естественных монополий с целью создания более компактных и транспарентных сфер регулирования; перспективы внедрения конкуренции в потенциально конкурентных сферах;
- сокращение и прекращение перекрестного субсидирования с учетом платежеспособного спроса населения;
- организация и поддержание режима свободного доступа к сетевым структурам отраслей естественных монополий;
- преодоление неплатежей в отраслях естественных монополий.

В последнее время в России были предприняты значительные шаги в направлении формирования правовой и институциональной базы для государственного регулирования естественных монополий. В данной работе дается краткий обзор истории регулирования и законотворческой деятельности, а также рассматриваются основные направления реструктурирования отраслей естественных монополий.

2. Понятие «естественная монополия» и проблемы регулирования

2.1 Естественная монополия как состояние рынка

В развитых странах с рыночными экономиками понятие “естественная монополия” существует и развивается в течение продолжительного времени. Вкратце современное видение данного феномена сводится к следующему. Применение государственного регулирования считается оправданным в тех случаях, когда определенный товар производится единственным экономическим субъектом при условии, что конкуренция между аналогичными предприятиями невозможна по технологическим или экономическим причинам и рост объема производства единственного субъекта сопровождается снижением удельных издержек (экономия на масштабах). Следует заметить, что в последние годы сфера и масштабы государственного регулирования существенно сокращались во многих странах как в связи с технологическими нововведениями в некоторых отраслях, так и в результате появления новых теоретических подходов к формированию и регулированию соответствующих рынков.

В большинстве случаев понятие “естественная монополия” может быть успешно применено к предприятиям с сетевой организацией хозяйства, когда содержание параллельных сетей ведет к неоправданному росту затрат на единицу производимой продукции. Лучшими примерами на федеральном уровне являются передача электроэнергии, нефти и газа, железнодорожные перевозки, а также отдельные подотрасли связи, а на региональном уровне это - коммунальные услуги, включая теплоснабжение, канализацию, водоснабжение и т.д.

Отрасли естественных монополий характеризуются высокой степенью монополизации производства и сбыта, а также и трудностями в обеспечении потребителям свободы выбора между различными поставщиками товаров (работ, услуг). Структура этих отраслей была обусловлена, с одной стороны, историей развития народного хозяйства бывшего СССР, централизацией и концентрацией производства и управления в условиях тотального планирования и преобладания государственной формы собственности. С другой стороны, это обуславливалось существованием внутренне присущих данным отраслям особенностей, предусматривающих возможность монополизации рынков отдельными хозяйствующими субъектами.. Свобода потребителей их продукции ограничена организационно-технологически

(существующей конфигурацией и пропускной способностью сети, взаимосвязью процессов производства и потребления) и экономически (экономия на масштабах при росте производственных мощностей).

В России понятие «естественных монополий» перестало быть просто экономической категорией. Оно определено Законом «О естественных монополиях» как состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее при отсутствии конкуренции, что происходит в силу технологических особенностей производства (существенное снижение издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). Товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, поэтому спрос на данном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены, чем спрос на другие виды товаров.

Таким образом, акцент в теории и на практике делается на следующих основных признаках естественных монополий:

- **Производство продукции эффективнее в условиях отсутствия конкуренции**, что связано с существенной экономией на масштабах производства и высокими условно-постоянными издержками. К таким сферам относятся, например, трубопроводный транспорт, железные дороги, и т.п. Издержки для общества по доставке одной тонны груза или перевозке одного пассажира будут тем ниже, чем больше грузов или пассажиров будет перевозиться по данному направлению.

- **Высокие барьеры входа на рынок.** Фиксированные издержки, связанные со строительством таких сооружений, столь высоки, что создание подобной параллельной системы, выполняющей те же самые функции, вряд ли может окупиться. Так, при ограниченных ресурсах строительство параллельного трубопровода или прокладка железнодорожных путей могут принести существенные убытки.

- **Низкая эластичность спроса.** Спрос на продукцию или услуги, производимые субъектами естественной монополии, в меньшей степени зависит от изменения цены, чем спрос на другие виды продукции, поскольку продукция, производимая субъектами естественных монополий, не может быть заменена в потреблении другими товарами. Данная продукция удовлетворяет важнейшие потребности населения или является незаменимой для других отраслей промышленности. К таким товарам относятся, например, электроэнергия. Если, предположим, повышение цен на автомобили заставит многих потребителей отказаться от приобретения собственной машины и они будут пользоваться общественным транспортом, то даже значительное повышение тарифов на электроэнергию вряд ли приведет к отказу от ее потребления. Заменить электроэнергию эквивалентным энергоносителем в потреблении весьма сложно.

- **Сетевой характер организации рынка.** Наличие целостной системы протяженных в пространстве сетей, посредством которой производится оказание определенной услуги, в т.ч. наличие организованной сети, для которой необходимо диспетчирование из единого центра в реальном масштабе времени.

2.2. Практика регулирования естественных монополий.

Рассматриваемые хозяйствующие субъекты в силу своего "естественно-монопольного" положения имеют возможность определять характер хозяйственных взаимоотношений, навязывать "правила игры" своим экономически и юридически более слабым контрагентам. Получение этими организациями значительных управленческих и коммерческих свобод в процессе происходящих реформ не

сопровождалось приближением к реалиям "совершенного рынка". При таком положении требуется разработка действенной системы государственного контроля и регулирования, разработка мер по защите интересов потребителей, а также по созданию условий справедливой конкуренции в той степени, в которой они возможны в существующих экономических условиях.

Важнейшее отличие отраслей, относящихся к естественным монополиям, состоит в том, что конкурентные механизмы в них не действуют. Баланс интересов производителей и потребителей не может быть установлен «невидимой рукой рынка» в процессе конкуренции различных производителей за право удовлетворять спрос потребителей. Поэтому для достижения баланса интересов производителей и потребителей требуется вмешательство государства. Важнейшими условиями поддержания такого баланса являются доступность товаров для потребителей по приемлемым ценам, а для субъектов естественных монополий - эффективное функционирование и развитие.

Значение деятельности субъектов естественных монополий, а, значит, и важность их государственного регулирования, обусловлено их ключевым местом в экономике страны и важной ролью в обеспечении благосостояния населения.

В течение 1991-1995 гг. работа Правительства РФ по формированию системы государственного регулирования экономики (в частности, федерального антимонопольного органа) подтвердила необходимость специального регулирования отдельных товарных рынков, включающих сферы естественных монополий, где механизмы рыночного ценообразования не являются оптимальными, и где развитие конкуренции невозможно или неэффективно. Поэтому в 1994 г. в пакете с поправками к Закону «О конкуренции...» в ГКАП был разработан законопроект «О естественных монополиях». Принятый на его основе и вступивший в силу в 1995 г. Федеральный Закон «О естественных монополиях» определил порядок государственного регулирования субъектов естественных монополий, в частности, в следующих сферах:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- услуги по передаче электрической и тепловой энергии;
- услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
- железнодорожные перевозки;
- услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Накопленный опыт регулирования в электроэнергетике был закреплен также в принятом в 1995 г. Федеральном законе «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». К настоящему времени принято уже довольно много правовых актов, имеющих отношение к регулированию естественных монополий (см. прил. 2).

В бывшем СССР все цены подвергались планомерному регулированию, и, таким образом, не возникало необходимости специального выделения отраслей, имеющих особенности естественных монополий. Вместе с тем, в результате экономической реформы, начавшейся в 1992 г., и сопровождавшей ее либерализации цен сформировались условия, требующие применения концепции регулирования естественных монополий в условиях России.

Хотя к середине 90-х годов цены на большинство товаров были либерализованы, некоторые цены оставались регулируемыми, включая цены на те товары, производство которых было потенциально конкурентным. На наш взгляд, реформаторское крыло правительства впервые стало уделять большое внимание проблемам регулирования естественных монополий не в связи с необходимостью

остановить рост цен в соответствующих отраслях, а в первую очередь в связи со стремлением ограничить круг регулируемых цен. Задача состояла в том, чтобы регулировать цены (тарифы) только в естественных монополиях, предоставив все остальное ценообразование свободным рыночным процессам.

В отраслях, включающих естественно-монопольные сегменты, центральное место занимают такие гигантские акционерные общества как ОАО «Газпром» и РАО «ЕЭС России». Названные предприятия функционируют самостоятельно и слабо реагируют на указания государственных органов, в чью компетенцию входит функция контроля за ними. Несколько иная ситуация складывается в естественных монополиях, входящих в систему МПС. Степень государственного контроля там несколько выше, но и в этих отраслях государственный контроль, лишенный ведомственного влияния, явно недостаточен.

Упрощенные схемы государственного регулирования, основанные на индексировании тарифов (цен) и не предполагающие тщательной проверки обоснованности издержек и инвестиционной деятельности, позволяют монополистам легко обходить препятствия, которые ставят на их пути регулирующие органы (МАП, Федеральная энергетическая комиссия). Подобное положение дел имеет много причин, но важнейшими институциональными причинами, на наш взгляд, являются неопределенность статуса существующих регулирующих органов; отсутствие достаточного уровня независимости регуляторов как от министерств, так и от регулируемых субъектов; недостаток финансовых средств и квалифицированных кадров.

Все это в совокупности позволяет отраслям естественных монополий:

- широко использовать неденежные формы расчетов;
- завышать заработную плату своим работникам;
- сохранять искаженную структуру цен и тарифов;
- увеличивать цены и тарифы, покрывая любые производственные и непроизводственные издержки;
- игнорировать потребность в улучшении качества обслуживания;
- осуществлять инвестиции в объекты, не имеющие отношения к основной хозяйственной деятельности, и препятствовать оптимальному размещению внешних инвестиций;
- не позволять новым субъектам свободно вступать на потенциально конкурентные рынки. Примеры указанных действий можно найти в разделе 3.

2.3. Соотношение субъекта естественной монополии и субъекта, доминирующего на рынке

Субъекты естественных монополий занимают доминирующее положение на соответствующих товарных рынках. Если действия данных хозяйствующих субъектов ведут к ограничению конкуренции или ущемлению интересов контрагентов, то к ним применяются меры воздействия в соответствии с Законом «О конкуренции...». В то же время государственное регулирование цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий осуществляется органами регулирования во исполнение соответствующих федеральных законов.

Основными задачами антимонопольных органов являются:

- содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;
- предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий отнесено:

- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или предельного их уровня;
- определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию;
- государственный контроль за крупными сделками, осуществляемый с целью недопущения сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Важно подчеркнуть, что не имело места дублирование функций антимонопольных органов и органов регулирования естественных монополий. Разграничение их полномочий осуществлялось не по субъекту регулирования, а по определенным видам правоотношений.

На начальном этапе применения Закона «О естественных монополиях» отдельные хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сферах естественных монополий, пытались оспаривать, в том числе в судебном порядке, правомочность применения к ним норм антимонопольного законодательства. Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации в «Обзоре практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства» от 30.03.98 г. №32 дает разъяснение по этому вопросу. Деятельность субъектов естественных монополий находится под контролем органов государственного регулирования естественных монополий. Но субъекты естественных монополий по сути своего положения доминируют на товарном рынке и на них распространяются запреты, установленные антимонопольным законодательством. Их деятельность контролируется как органами регулирования естественных монополий, так и антимонопольными органами. При выявлении нарушений Закона Российской Федерации «О конкуренции...», допущенных субъектом естественной монополии, к нему могут применяться методы воздействия, предусмотренные антимонопольным законодательством. Исключение в силу абзаца 5 ст.12 Закона Российской Федерации «О конкуренции...» составляет наложение штрафов за нарушение субъектами естественных монополий установленного порядка ценообразования (с применением всех других мер, предусмотренных статьей 12).

Во исполнение указанных законов и в соответствии с компетенцией МАП России и ФЭК России осуществляют свою деятельность по регулированию и контролю в топливно-энергетическом комплексе. Под действие этих Законов попадают крупнейшие отечественные хозяйствующие субъекты, действующие на федеральном и межрегиональных рынках: РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», АК «Транснефть», АК «Транснефтепродукт», речные и морские порты, а также другие предприятия, составляющие основу производственной инфраструктуры на региональных и местных рынках. Техническое, организационное и финансово-экономическое переплетение естественно-монопольных и конкурентных сфер деятельности в топливно-энергетическом комплексе, его значение для экономики страны предопределяет необходимость координации деятельности МАП России и его территориальных

управлений, ФЭК России, а также региональных энергетических комиссий субъектов Российской Федерации.

Многие дела, возбуждаемые территориальными управлениями МАП по фактам нарушений Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" в последние годы, были связаны с действиями естественных монополистов. Выявлены случаи завышения тарифов, отказа от обслуживания отдельных групп потребителей, включения в договоры дополнительных условий, таких, как участие в строительстве производственных объектов отраслей, передача жилых помещений, предоставление материальных ресурсов и др. (см. прил. 1)

Заметим, что до осени 1998 г. задачи конкурентной политики и регулирования тарифов естественных монополий решались отдельно. Перечисленные в данном разделе функции антимонопольных и регулирующих органов показывают, что дублирование функций и полномочий не имело места. Более того, совмещение в одном органе этих различных функций противоречиво, что будет показано в следующем разделе.

2.4. Система органов регулирования естественных монополий

До 1996 г. существовала только одна система регулирующих органов, которая действовала вне рамок отраслевых министерств. Это - Федеральная (ФЭК) и региональные (РЭК) энергетические комиссии, созданные в марте 1992 г. для регулирования тарифов на электроэнергию. ФЭК регулирует оптовые тарифы для РАО ЕЭС России и атомных электростанций, плату РАО ЕЭС России за доступ к электросетям и диспетчерское обслуживание, а также оптовые тарифы для региональных энергокомпаний. РЭК, работавшие на общественных началах, регулировали местные тарифы и тарифы для населения. РЭК уже в то время могли разрешать свои споры в ФЭК, как в своеобразном арбитражном органе.

Однако даже в электроэнергетике до 1995 г. правовых оснований для регулирования не существовало. Государственное регулирование естественных монополий было ослаблено преобразованием многих предприятий в акционерные общества, что, несмотря на сохранение контрольных пакетов акций в руках государства, привело к их значительной независимости. Можно сказать, что доминировать в работе названных предприятий начали отраслевые интересы, а министерства достаточными рычагами для того, чтобы заставить предприятия учитывать необходимость решения общесистемных задач, стоящих перед экономикой России, не обладали.

Регулирование тарифов в других отраслях осуществлялось на основе издания постановлений Правительства РФ. Предварительно размеры индексирования тарифов рассчитывались Минэкономки и согласовывалось с Минфином. При этом Департамент цен Минэкономки не обладал достаточным персоналом для контроля за издержками монополистов и не имел достаточного веса для сдерживания отраслевого лоббизма в области повышения тарифов.

В 1996-1998 гг. государственное регулирование цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий осуществлялось образованными на основе Закона РФ «О естественных монополиях» федеральными органами исполнительной власти:

- в области топливно-энергетического комплекса - ФЭК России;
- в области транспорта - Федеральной службой по регулированию естественных монополий на транспорте - ФСЕМТ России;
- в области связи - Федеральной службой по регулированию естественных монополий в области связи - ФСЕМС России.

Наряду с ФЭК России в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» создаются региональные энергетические комиссии (РЭК) - органы государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию субъектов Российской Федерации. В настоящее время созданы и действуют на профессиональной основе РЭК примерно в половине субъектов Российской Федерации.

В сентябре 1998 г. после ликвидации ГАК было образовано Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП). Полномочия МАП были значительно расширены за счет включения в состав Министерства Государственного комитета РФ по поддержке и развитию малого предпринимательства (ГКРП), ФСЕМТ и ФСЕМС.

Хотя антимонопольный орган и принимал активное участие в подготовке Закона РФ «О естественных монополиях», его участие в процессе регулирования цен и тарифов в соответствующих отраслях не предполагалось. ФСЕМТ, ФСЕМС и ФЭК, прошедшие долгий и трудный период становления, к середине 1998 г. работали на профессиональной основе и были относительно независимыми органами государственной власти. Каждый орган регулирования сформировал Правление для принятия решений в области регулирования тарифов.

С точки зрения повышения эффективности государственного управления передача МАП функций по регулированию тарифов в отраслях естественных монополий не оправдана. До этого МАП принимал участие в разработке планов реструктуризации отраслей естественных монополий, видя в качестве главной задачи в этой области минимизацию размеров сферы регулирования, включая выделение конкурентных сегментов из состава отраслей, создание условий для развития конкуренции в других сегментах с последующим прекращением регулирования тарифов. Теперь МАП, оказавшись вовлеченным в процесс регулирования, может потерять заинтересованность в структурных аспектах реформирования, переключив внимание на огромную и рутинную работу по регулированию тарифов.

Законом «О естественных монополиях» и соответствующими указами Президента Российской Федерации предусмотрена возможность создания федеральными органами регулирования естественных монополий своих территориальных органов. До недавнего времени органы регулирования естественных монополий на транспорте не имели своих территориальных подразделений, а органы регулирования в области связи - делегировали полномочия своих территориальных подразделений администрациям субъектов Российской Федерации. В связи с передачей полномочий органов регулирования в области связи и транспорта Министерству по антимонопольной политике, их функции, как предполагается, будут исполнять территориальные управления этого министерства.

Важно отметить, что значительное расширение полномочий МАП не сопровождалось увеличением персонала и материально-финансовых ресурсов, необходимых для их реализации. Несколько возросшая в связи с присоединением других государственных органов численность центрального аппарата не стала чрезмерной, так как усложнилось взаимодействие между подразделениями Министерства. С другой стороны, двукратное сокращение персонала территориальных управлений (ТУ) и даже закрытие некоторых из них поставили под сомнение даже эффективное выполнение традиционных функций антимонопольного органа.

3. Основные направления совершенствования регулирования и структурной реформы в отраслях естественных монополий

В 1997–1999 годах реформу в отраслях естественных монополий предполагалось проводить на основе Указа Президента РФ № 426 от 28.04.97 “Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий”. Указ был разработан и подписан в то время, когда первыми заместителями Председателя Правительства РФ были Борис Немцов и Анатолий Чубайс. Указ имеет реформаторское содержание, но далеко не все его положения были реализованы на практике. Наибольшее внимание в работе уделяется электроэнергетике как отрасли, в которой изменения в направлении реформирования продвинулись наиболее далеко. Далее рассматриваются газовая промышленность и железнодорожный транспорт.

3.1. Электроэнергетика.

Российское акционерное общество энергетики и электрификации “ЕЭС России” (РАО “ЕЭС России”) учреждено Президентским указом № 923 от 15 августа 1992 г. в качестве общепромышленной компании с широкими функциями: обеспечение надежного снабжения электрической и тепловой энергией народного хозяйства и населения, централизованное управление режимами оптового рынка, осуществление инвестиционных программ в электроэнергетике и ряд других.

РАО “ЕЭС России” принадлежит от 14% до 100% акций 73 региональных энергокомпаний (АО-энерго) и 32 федеральных электростанций. Численность персонала холдинга составляет 697,8 тыс. чел., в том числе в РАО - 15,8 тыс. чел.

В настоящее время в федеральной собственности находится 52,55% акций РАО “ЕЭС России”, 33,60% акций находится в руках иностранных юридических лиц, 8,26% - российских юридических лиц, 5,59 - физических лиц.

Стоимость собственной инвестиционной программы РАО “ЕЭС России” в 1998 г. составила 5,6 млрд. рублей, в текущем году на инвестиции предполагается выделить 4,8 млрд. рублей.

Приказом РАО “ЕЭС России” в феврале 1999 г. создана Рабочая группа по подготовке новой редакции правил работы ФОРЭМ (далее Рабочая группа). В ее состав вошли сотрудники РАО “ЕЭС России”, концерна “Росэнергоатом” и независимые эксперты по электроэнергетике. Рабочая группа является основным органом по подготовке мероприятий по реформированию РАО “ЕЭС России”.

3.1.1. Тарифная политика

Введение ФЭК двухставочных тарифов с регулируемой ставкой платы за электроэнергию и ставкой платы за мощность.

Двухставочные тарифы действуют на Федеральном оптовом рынке электрической энергии и мощности (ФОРЭМ) и регулируются ФЭК. ФЭК назначает индивидуальные предельные тарифы (не выше определенного значения) для каждой электростанции и АО-энерго, поставляющих избыточную энергию на ФОРЭМ. При этом по решению ФЭК после 1 января 1999 г. ограничений для самостоятельного снижения тарифов энергетическими компаниями, которое не требует утверждения в органах регулирования, не существует.

Все поставщики электроэнергии представляют в ФЭК расчеты отдельно по затратам на производство электроэнергии и по определению необходимой для нормального функционирования прибыли. Эти расчеты проверяются экспертами ФЭК, и после утверждения Правлением комиссии действуют в течение определенного периода регулирования. Период регулирования определен в 1 год и в условиях высокой инфляции может быть сокращен до 3 месяцев по постановлению Правительства РФ “Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию” № 121 от 4 февраля 1997.

Для дефицитных АО-энерго и других покупателей ФОРЭМ определяется тариф на основе взвешивания тарифов поставщиков электроэнергии на ФОРЭМ. Данный тариф предполагался как единый для всех потребителей, но льготы, предоставляемые федеральными властями отдельным регионам, не позволяют выдержать этот принцип, и имеет место довольно много исключений (Саратовская область, Республика Хакасия и др.).

Предполагалось, что введение платы за мощность позволит решить проблему вывода (консервации и ликвидации) неиспользуемых мощностей электростанций, однако ввиду сложности проблемы это пока не удалось. По предложению, которое обсуждается в настоящее время в ФЭК, действенным средством для ее решения может стать введение оплаты работающей мощности в полном объеме, что же касается мощности установленной, но неиспользуемой, - предусматривается постепенное уменьшение оплаты за нее в соответствии с определенным графиком. .

Введение ФЭК обоснованных тарифов на транспортировку электрической и тепловой энергии.

После долгих обсуждений ФЭК и РАО “ЕЭС России” временно отказались от введения тарифов на транспортировку электрической и тепловой энергии. Ограничением для введения таких тарифов являются статьи 539-548 Гражданского кодекса РФ, которые устанавливают четкую привязку потребителей к поставкам энергии через присоединенные сети, т.е. возможность обеспечения энергии иными поставщиками, кроме непосредственно энергоснабжающей организации, не предусмотрена.

Попытка перейти к практической реализации механизмов недискриминационного доступа вызвала сопротивление Минюста, Высшего арбитражного суда и правового управления Аппарата Правительства РФ, которые требовали безусловного соблюдения соответствующих статей ГК, по сути исключающих возможность недискриминационного доступа к услугам по передаче электроэнергии.

Тем не менее, ФЭК подготовил ряд проектов документов, которые могли бы способствовать недискриминационному предоставлению услуг по передаче электроэнергии: проект федерального закона “О недискриминационном доступе к электрическим сетям”, проект указа Президента РФ “О недискриминационном предоставлении услуг по передаче электрической энергии” и др. Доработка этих документов продолжалась в 1999 г., и ФЭК планировала приступить к разработке поправок к Гражданскому кодексу РФ.

Несмотря на существующие законодательные ограничения, ФЭК подготовила и утвердила своим постановлением № 31/2 31.07.98 методику расчета размера платы за транспорт энергии по сетям энергоснабжающих организаций. Были также подготовлены инструкции по планированию, учету и калькулированию затрат энергоснабжающих организаций. Заметим, что в настоящее время действует соответствующая инструкция, утвержденная Минэнерго еще в 1990 г.

В настоящее время РАО “ЕЭС России” продолжает покрывать издержки на транспортировку электроэнергии, собирая абонентскую плату со всех производителей электроэнергии (как федерального, так и регионального подчинения). Абонентская плата утверждается ФЭК и состоит из двух частей. Первая часть компенсирует все расходы компании по транспортировке электроэнергии, поддержанию электросетей, диспетчерскому обслуживанию, финансированию научно-исследовательских институтов, информационному обеспечению и пр. Инвестиционная составляющая представляет собой вторую часть данной платы и покрывает приоритетные

инвестиционные нужды в электроэнергетике. Инвестиционные расходы составляют около половины абонентской платы. В 1999 г. уровень погашения абонентской платы составлял только 64% в отличие от уровня оплаты энергии - 87%.

Организация конкуренции производителей электроэнергии по топливной составляющей затрат в европейской и сибирской зонах оптового рынка и сохранение регулируемой платы за мощность.

В 1999 г. этот эксперимент начат не был. Теперь Рабочая группа вновь обратилась к этому вопросу. Предполагается в качестве эксперимента организовать конкуренцию между тепловыми электростанциями по топливной составляющей затрат на основе маржинальной цены в трех энергозонах (центральной, сибирской и дальневосточной).

Маржинальная цена будет формироваться в суточном режиме без участия наименее экономичных тепловых станций. Обсуждается необходимость сохранения (до момента образования генерирующих компаний) регулирования предельных индивидуальных тарифов для электростанций с целью изъятия части разницы между маржинальной ценой и предельным тарифом для централизации в фонде развития материально-технической базы ФОРЭМ. На данном этапе участие атомных и гидроэлектростанций в конкурентном формировании маржинальной цены не предполагается.

Внедрение обоснованной дифференциации тарифов для различных групп потребителей и регионов РФ, в наибольшей мере отражающей различие издержек в энергоснабжении.

Механизмы согласования решений, принимаемых ФЭК и РЭК по предотвращению усиливающейся межрегиональной дифференциации тарифов, до сих пор не работают. Не предусмотрены или недостаточно проработаны вопросы контроля и ответственности за принимаемые решения. Межрегиональная дифференциация тарифов достигает в настоящее время 24-х кратного уровня.

Большая региональная дифференциация тарифов, которая в значительной мере является следствием регулирования в регионах, поддерживается федеральными властями через предоставление льгот отдельным регионам при отпуске электроэнергии с ФОРЭМ (см. выше).

Дифференциация тарифов для различных групп потребителей продолжает оставаться чрезмерной. В регионах продолжают действовать разные тарифы для промышленности, железнодорожного транспорта, сельского хозяйства, бюджетных организаций и населения. Для отдельных групп населения применяются льготы, которые в некоторых регионах могут охватывать до 50% всей численности населения. Например, льготы применяются для таких категорий как инвалиды, участники войн, работники милиции, судьи, доноры, жертвы Чернобыльской аварии и др. Члены семей льготников, проживающие с ними, также недоплачивают за энергию.

В 1998 г. в целом по России средний отпускной тариф на электроэнергию для промышленности в 2,2 раза превысил отпускной тариф для населения и в 1,5 раза - для сельскохозяйственных потребителей.

В областях, которые обслуживаются объединенной энергетической системой (ОЭС) "Центрэнерго" этот разрыв характеризуется соответственно цифрами 3,5 (во столько раз население платит меньше, чем промышленные предприятия) и 2,1 (соотношение отпускной цены на электроэнергию между промышленностью и сельским хозяйством). Ниже приведены соответствующие цифры по центральным областям:

АО “Воронежэнерго” - 4,4 и 3,3;

АО “Орелэнерго” - 4,9 и 2,8;

АО “Рязаньэнерго” - 4,4 и 1,5;

АО “Тверьэнерго” - 4,1 и 1,8;

АО “Мосэнерго” - 4,1 и 2,0.

В среднем по областям, обслуживаемых другими ОЭС, можно привести следующие цифры:

ОЭС “Севзапэнерго” - 2,2 и 1,6;

ОЭС “Волгаэнерго” - 3,1 и 1,6;

ОЭС “Уралэнерго” - 2,6 и 1,6;

ОЭС “Сибирьэнерго” - 1,2 и 1,0;

ОЭС “Востокэнерго” - 2,1 и 1,5;

ОЭС “Южэнерго” - 3,2 и 1,5.

Электрифицированный железнодорожный транспорт несет еще большую нагрузку по тарифному перекрестному субсидированию. В среднем по России тарифы на электроэнергию для железных дорог превышают отпускные тарифы для промышленности на 15%:

Зоны ОЭС “Центрэнерго” и ОЭС “Севзапэнерго” - на 10%;

Зоны ОЭС “Волгаэнерго” и ОЭС “Уралэнерго” - на 3%;

Зоны ОЭС “Сибирьэнерго” - 71%;

В 1998 г. ФЭК три раза снижала отпускные тарифы на электроэнергию с ФОРЭМ на 5% (с 1 января, с 1 апреля и с 1 июля). Суммарно тарифы были снижены на 12-15%. При этом РЭК практически не реагировали на снижение тарифов на ФОРЭМ, но продолжали повышать тарифы на электроэнергию для промышленных потребителей.

Поэтапное прекращение перекрестного субсидирования.

Предпринимаются шаги по сокращению тарифного перекрестного субсидирования. 26 сентября 1997 г. 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”. Данное постановление предусматривало установление РЭК тарифов на электроэнергию для населения на уровне 50% ее фактической стоимости с 1 июля 1998 г. и снятие соответствующей тарифной нагрузки с промышленности. К ноябрю 1998 г. только в 6 субъектах РФ (Коми, Ингушетия, Чувашия, Хакасия, Иркутская и Магаданская области) постановление было выполнено полностью и в срок.

Постановлением Правительства РФ № 1444 от 7.12.98 определены предельные уровни тарифов на электроэнергию для населения. РЭК должны были с 1 января 1999 г. установить тарифы для населения в рамках тарифного коридора (конкретных значений верхнего и нижнего предела для каждого региона). Максимальный уровень тарифа определяется полной фактической стоимостью электроэнергии, минимальный - не менее 50% ее фактической стоимости. Контроль за установлением тарифов региональными энергетическими комиссиями был возложен на ФЭК.

Постановлением предусмотрено установление органами исполнительной власти субъектов РФ региональных лимитов электроэнергии для потребления малоимущими слоями населения по тарифам ниже минимального уровня, исходя из социально обоснованной нормы месячного потребления электроэнергии. Это положение, вызванное кризисным снижением покупательной способности населения,

может быть использовано региональными властями в политических целях и, безусловно, приведет в ряде регионов к замедлению процесса устранения перекрестного субсидирования.

Весной 1999 г. постановление № 1444 было выполнено в более чем 40 регионах. Во многих регионах ведется подготовка решений по реализации постановления. ФЭК России приступила к разработке типовых рекомендаций по формированию системы социальной защиты малоимущих слоев населения с учетом изучения опыта отдельных регионов.

Например, в г. Москве в 1999 г. тариф на электроэнергию для населения установлен на уровне 30 коп./кВтч при максимуме в 52 коп./кВтч и минимуме 26 коп./кВтч, в Московской области - 24 коп./кВтч при соответствующих ограничениях в 51 и 24 коп./кВтч.

Поправками от 11.02.99 к закону “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ” введено положение, которое ставит барьер для увеличения перекрестного субсидирования: “При установлении для отдельных потребителей льготных цен и тарифов на электрическую и тепловую энергию, предусмотренных законодательством РФ, не допускается повышение цен и тарифов для других потребителей”.

3.1.2. Организация работы ФОРЭМ.

К субъектам ФОРЭМ относятся сейчас все тепловые и гидроэлектростанции федерального уровня, атомные электростанции концерна Росэнергоатом, избыточные и дефицитные АО-энерго, некоторые крупные потребители. Всего в настоящее время участниками ФОРЭМ являются более 100 субъектов. Предполагается выведение на ФОРЭМ всех железнодорожных предприятий, первые шаги в этом направлении уже сделаны.

Предполагается также расширение состава участников ФОРЭМ за счет электростанций, входящих в состав АО-энерго. Вместе с тем добровольный характер участия в работе ФОРЭМ препятствует значительному увеличению числа участников оптового рынка, так как региональные власти и АО-энерго будут оказывать противодействие этому процессу.

Создание независимой организации - оператора оптового рынка

В июне 1997 г. было создано некоммерческое партнерство Национальный энергетический рынок (НЭР). Целью НЭР являлось объединение тех участников ФОРЭМ, которые были готовы осуществлять платежи в соответствии с принципами, разработанными специально для данного партнерства. НЭР должен было разрабатывать правила и процедуры функционирования ФОРЭМ и предоставлять своим участникам полную информацию о функционировании оптового рынка электроэнергии.

В августе НЭР образовал закрытое акционерное общество “Независимый финансовый оператор” (НФО). НФО должен был действовать как независимый оператор альтернативного рынка, где все 100% платежей осуществляются исключительно наличными деньгами. Вначале НФО покупал и продавал энергию с гарантиями полной ее оплаты поставщикам, но к началу 1998 г. НФО был вынужден перейти к посредническим операциям. Такое изменение было вызвано (это лишь одно из возможных объяснений) стремлением получить поддержку региональных властей, которые не хотели терять доходы, облагаемые налогами в регионах.

В настоящее время. НЭР и НФО не играют существенной роли на ФОРЭМ. Работа НФО подвергается критике за то, что он не может обеспечить прохождения

платежей в денежной форме. Неудачи в работе упомянутых организаций, на наш взгляд, определяются противодействием как со стороны работников РАО “ЕЭС России” и Центрального диспетчерского управления ЕЭС России (ЦДУ), так и со стороны региональных властей. Нерешенность проблемы наличных платежей и устойчивость структур по распределению финансовых потоков внутри РАО “ЕЭС России” и в дальнейшем будут весьма значительным препятствием для создания новых организаций ФОРЭМ, способных обеспечить большую прозрачность в платежах за электроэнергию.

По мнению представителей РАО “ЕЭС России” и экспертов, увеличение собираемости платежей в денежной форме может быть обеспечено в настоящее время только через усиление централизованного давления на покупателей электроэнергии. С этой целью Расчетно-диспетчерский центр (РДЦ), осуществляющий расчеты на ФОРЭМ, был передан из ЦДУ в состав РАО “ЕЭС России”.

Данное решение было подвергнуто критике со стороны ФЭК и концерна “Росэнергоатом”. В качестве компромисса стороны согласились на временное оформление РДЦ в качестве дочерней компании РАО “ЕЭС России”, которому принадлежат все 100% ее акций, с последующим включением в состав учредителей концерна Росэнергоатом.

Завершение формирования нормативно-правовой базы функционирования оптового рынка.

Данная работа проводилась в рамках Рабочей группы. В 1999 г. по поручению РАО “ЕЭС России” она подготовила в сотрудничестве с ФЭК проект документа “Основополагающие принципы формирования ФОРЭМ”. Далее работа осуществлялась в нескольких подгруппах, которые разрабатывали документы, конкретизирующие принципы и определяющие новую нормативно-правовую базу функционирования ФОРЭМ.

По мнению ФЭК, разработка новых правил работы ФОРЭМ должна привести к разрешению следующих проблем:

- отсутствия организационно-правовых механизмов самоуправления ФОРЭМ;
- отсутствия ответственности за финансовые результаты рынка, отсутствие прозрачного финансового баланса ФОРЭМ;
- недоступности энергии с ФОРЭМ для конечных потребителей, не позволяющей судить о реальном спросе на электроэнергию;
- отсутствия четкого договорного механизма гражданско-правовой ответственности субъектов ФОРЭМ за своевременную оплату энергии;
- отсутствия справедливого механизма распределения финансовых средств;
- отсутствия у оператора рынка - ЦДУ стимулов к загрузке наиболее экономичных производителей энергии;
- отсутствия у атомных станций, не участвующих в конкурентном отборе при оперативном ведении режима, стимулов для повышения эффективности своей работы;
- отсутствия рынка долгосрочных контрактов, позволяющего вывести потребителей и поставщиков электроэнергии на прямые контакты;
- отсутствия организационно-правового структурирования рынка электроэнергии с учетом его новых коммерческих субъектов.

3.1.3. Контроль со стороны государства как собственника

Передача коллегии представителей государства в РАО “ЕЭС России” полномочий по управлению находящимися в федеральной собственности акциями этого акционерного общества.

В настоящее время в федеральной собственности находится более 50% акций РАО “ЕЭС России”, немногим более трети акций принадлежат иностранным юридическим лицам.

Следует заметить, что федеральное законодательство разрешает иностранным акционерам иметь в своей собственности не более 25% акций РАО “ЕЭС России”. Это положение определено в Законе РФ “Об особенностях распоряжения акциями РАО “ЕЭС России” и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности” от 7 мая 1998 г. Таким образом, при определенном раскладе сил в новом составе Государственной Думы на компанию может быть оказано давление в целях уменьшения доли иностранцев в акционерном капитале.

Государство обладает достаточным пакетом акций для того, чтобы проводить выгодные ему решения. Однако Коллегия представителей государства, сформированная в 1997 г., существенного влияния на политику реформирования компании не оказывает. Трудно было предполагать, что руководители различных министерств и ведомств, в большинстве своем не связанные с электроэнергетикой и не имеющие экспертов для подготовки решений, смогут предлагать какие-либо шаги по реформированию отрасли.

При этом в отличие от ОАО “Газпром” компания более активно и самостоятельно проводит политику реформирования, что, на наш взгляд, в значительной степени связано с реформаторскими установками председателя Правления РАО “ЕЭС России” Анатолия Чубайса. Под его руководством в 1998 г. была подготовлена “Программа действий по повышению эффективности работы и дальнейшим преобразованиям в электроэнергетике Российской Федерации”, в которой положения Указа Президента РФ N 426 от 28.04.97 получили дальнейшую конкретизацию

Заметим также, что механизм замены членов Совета директоров работает очень медленно, что при быстрой обновляемости состава Правительства РФ не позволяет сохранять большинство чиновников в Совете директоров. Так, на конец июня 1999 года 7 членов Совета директоров из 15 являлись в тот момент государственными чиновниками. Однако на последнем собрании акционеров в Совет директоров было избрано всего 5 представителей федерального правительства и 3 губернатора.

На собрании акционеров РАО “ЕЭС России” в Устав компании было сделано дополнение о возможности замены председателя правления компании только при голосовании за такое решение более 75% акционеров. Такое положение дает возможность Анатолию Чубайсу упрочить свое положение в руководстве компании и сохранять должность председателя при поддержке только иностранных акционеров, доля которых составляет, как уже говорилось, одну треть от общего числа акций.

3.1.4. Органы регулирования

Завершение формирования федеральных и региональных органов регулирования сферы естественной монополии в электроэнергетике.

ФЭК была основана в качестве правительственной комиссии в марте 1994 г. Начиная с 1996 г. ФЭК становится органом, работающим на профессиональной основе, и наделяется штатом сотрудников (170 человек с последовавшими позднее сокращениями персонала).

В полномочия ФЭК входит регулирование в следующих сферах:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам,
- транспортировка газа по трубопроводам,

- услуги по передаче электрической и тепловой энергии.

В регулировании электроэнергетики ФЭК выполняет функции:

- регулирования сетевых монополий, включая определение абонентной платы в РАО «ЕЭС России»;

- регулирования тарифов на оптовом рынке электроэнергии и мощности;

- разработки правил для ФОРЭМ и др.

ФЭК служит в качестве органа, где разрешаются споры между АО-энерго и потребителями, а также между АО-энерго и региональными энергетическими комиссиями.

ФЭК проводит большую работу по разъяснению методов и процедур регулирования: регулярно издается журнал ФЭК, проводятся семинары и совещания по регулированию в регионах.

Начиная с осени 1998 г. в Правительстве осуществлялись попытки подчинения ФЭК Министерству по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП). Обсуждались также проекты присоединения ФЭК к Минэкономике или Минтопэнерго. В мае 1999 г. Указом Президента «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФЭК была упразднена и введена в состав МАП. В июне данное решение было приостановлено премьер-министром по инициативе министра МАП. В качестве обоснования был использован тот факт, что, данное решение противоречит законодательству РФ, которое включает ФЭК в перечень федеральных органов власти.

Заметное влияние при отмене решения по упразднению ФЭК оказали МВФ и Всемирный банк, многократно обуславливая предоставление кредитов сохранением независимых органов регулирования в сфере естественных монополий и в первую очередь ФЭК.

Региональные энергетические комиссии (РЭК) назначаются региональными исполнительными властями по согласованию с ФЭК. РЭК регулируют цены для конечных потребителей электрической и тепловой энергии в регионах.

Постановление Правительства N 121 от 4 февраля 1997 предписало преобразовать РЭК в самостоятельные юридические лица, что было закреплено поправками к Закону «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ», принятыми 11 февраля 1999 г.

Вместе с тем во многих случаях РЭКи все еще не работают на профессиональной основе, а включают в себя представителей региональных органов власти, производителей и потребителей энергии. Существует достаточно много примеров, когда на работу РЭКов оказывается давление со стороны региональных органов власти, которые по политическим причинам не позволяют поднимать цены для конечных потребителей до уровня, обеспечивающего эффективное функционирование АО-энерго.

Новая редакция закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» определила порядок финансирования ФЭК и РЭК - за счет отчислений, предусматриваемых в структуре тарифов энергообеспечивающих организаций, что является значительным шагом на пути укрепления независимости энергетических комиссий.

Значительной проблемой является регулирование естественных монополий на муниципальном уровне. Действующим законодательством предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по регулированию тарифов муниципальных тепловых и электрических сетей без участия ФЭК и РЭК. Таким образом, тарифы совершенно непрозрачны и экономически не обоснованы. Нередко в тарифы

включаются затраты, не связанные с поставкой электрической и тепловой энергии потребителям.

Прекращение практики решения частных вопросов экономического регулирования электроэнергетики путем принятия прямых правительственных и местных административных решений, входящих в компетенцию комиссий по регулированию.

Такая практика была продолжена в несколько меньших масштабах, так как ФЭК старалась обеспечить свое участие в процессе регулирования электроэнергетики, опираясь на действующие федеральные законы “О естественных монополиях” и “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ”

Снижение отпускных тарифов с ФОРЭМ в ноябре 1996 г. на основе президентского указа на 10% и в январе 1998 г. на 5% не имели никаких экономических оснований. Пятипроцентные сокращения тарифов 1 апреля и с 1 июля 1998 г. поддерживались снижением цен на природный газ и снижением железнодорожных тарифов на перевозку угля и мазута на 25%.

До последнего времени на федеральном уровне продолжают попытки сдерживания роста цен в отраслях естественных монополий вне законодательно определенных механизмов регулирования. Николай Аксененко, назначенный в мае 1999 г. первым заместителем Председателя Правительства РФ и курировавший отрасли естественных монополий, инициировал подписание 16 июня 1999 г. “Соглашения о сотрудничестве по стабилизации положения в экономике”. Основными участниками данного соглашения стали крупнейшие нефтяные компании, предприятия черной и цветной металлургии, транспортные компании и отрасли естественных монополий - всего 53 компании, производящие более 50% ВВП.

Соглашение предписывало участникам “не изменять в сторону увеличения цены на продукцию (услуги), действующие по состоянию на 1 июня, на период до 31 декабря на величину выше, чем фактический индекс роста цен на промышленную продукцию за период с 1 января по 31 декабря 1999 г. с понижающим коэффициентом 0,5”. При этом в Соглашении содержалось положение, позволявшее осуществить соответствующее повышение тарифов в электроэнергетике уже в 3 квартале 1999 г.

Следует отметить, что подобное картельное соглашение является прямым нарушением статьи 6 Закона РФ “О конкуренции ...” Хотя Соглашение и содержало некоторые декларации о том, что его участники не будут ущемлять конкуренцию на рынках, оно могло быть оспорено МАП или какой-либо компанией, не участвующей в нем. Заметим также, что Соглашение не соблюдалось его участниками до конца срока действия. Первая мина была заложена упомянутой льготой для электроэнергетики.

3.1.5. Проблема неплатежей.

Ужесточение требований ко всем потребителям по оплате поставленной им энергии.

За 1998 г уровень оплаты электроэнергии и тепла возрос с 84% до 87%. Однако поступления “живых” денег составляли немногим более 20% в июне 1999 г., до конца года предполагалось повысить их долю в оплате электроэнергии до 35%.

Кратко рассмотрим основные причины неплатежей в электроэнергетике. Основными неплательщиками являются бюджетные организации, финансируемые за счет федерального и других бюджетов, а также промышленные предприятия, значительная часть из которых неплатежеспособна в результате сокращения спроса на их продукцию. Вместе с тем некоторые потребители не платят по другим причинам и могли бы найти средства для оплаты электрической и тепловой энергии.

По оценке РАО “ЕЭС России”, на 1 сентября 1998 г., доля промышленности в общем объеме дебиторской задолженности составила 36,4%, доля федеральных бюджетников - 13,3%, региональных и местных бюджетников - 11,5%.

Федеральные и региональные органы власти имеют перечни стратегических и так называемых неотключаемых потребителей; отключать последних либо запрещалось, либо было сопряжено с весьма сложной процедурой. В эти перечни обычно входили предприятия военно-промышленного комплекса, отрасли связи, медицинские учреждения и др. Некоторые предприятия, к стратегически важным не относящиеся и способные в ряде случаев оплачивать энергию, также сумели попасть в такие перечни.

В начале 1997 года под давлением международных организаций Правительство РФ значительно сократило перечень стратегических и неотключаемых потребителей. Однако на региональном уровне продолжают действовать довольно широкие списки неотключаемых потребителей.

Значительный вклад в рост неплатежей вносят оптовые потребители - перепродавцы (ОПП). ОПП, находящиеся, как правило, в муниципальной собственности, получают энергию у АО-энерго и затем продают ее конечным потребителям, среди которых заметное место занимает население. Население регулярно оплачивает энергию деньгами, которые зачастую до АО-энерго не доходят, оседая на счетах ОПП. По упомянутой выше оценке РАО “ЕЭС России”, доля ОПП составляла 21,5% в общей дебиторской задолженности.

В некоторых регионах АО-энерго начали собирать платежи непосредственно с потребителей, заключая трехсторонние договора между АО-энерго, ОПП и потребителем. Оплата производится через почтовые отделения. ОПП перечисляется 20-30% от платежа, что соответствует их доле в структуре затрат на энергоснабжение, остальные деньги поступают в АО-энерго. Практикуется также ликвидация ОПП с передачей их функций АО-энерго. Так, число ОПП сократилось с 1343 на 1 января 1998 г. до 1256 на 1 октября 1998 г.

Заметную долю неплатежей следует отнести на совесть региональных властей. Существует целый ряд льгот (50%) по оплате электрической и тепловой энергии для пенсионеров, доноров, жертв Чернобыля, народных судей, работников милиции и др. Многие льготы определены федеральными законами и решениями Правительства РФ, и их компенсация предусмотрена в рамках трансфертов из федерального бюджета. Региональные власти нередко используют эти средства на покрытие других расходов, не покрывая издержки АО-энерго по льготному обеспечению населения.

Невозможность получить платежи в денежной форме привела к широкому развитию “суррогатных” платежей: взаимозачеты, бартерные расчеты, платежи векселями и расчеты акциями. Ниже в ответах на специальные вопросы будут рассмотрены некоторые причины такого развития событий.

В конце 90-х годов Правительство РФ и РАО “ЕЭС России” предприняли ряд шагов с целью сокращения неплатежей. РАО “ЕЭС России” консолидировала многочисленные счета, имевшиеся в нескольких коммерческих банках, на едином счете в Сбербанке России. Было создано казначейское подразделение в РАО “ЕЭС России” для усиления централизованного контроля за финансовыми потоками в компании, включая ее региональные структуры.

Постановление Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1 позволило сокращать поставку энергии до минимального технологического (аварийного) уровня, а в случае продолжения неоплаты в течение двух месяцев и отключать потребителей, которые не могли быть ранее отключены по причине включения в специальные

перечни. Исключением продолжают оставаться оборонные объекты. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 789 упростило процедуру отключения. Опираясь на эти постановления, ЦДУ проводило отключения крупных потребителей и АО-энерго (не менее 10) за хроническую неоплату электроэнергии.

Постановление Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 5 впервые ввело лимиты, ограничивающие потребление энергии организациями, финансируемыми из федерального бюджета. Однако в 1998 г. лимиты были превышены, и задолженность на 1 января 1999 г. за израсходованную электроэнергию составила 83% от стоимости израсходованных ресурсов и за теплоэнергию - 80%.

С целью увеличения сбора “живых” денег в платежах руководством РАО “ЕЭС России” на вторую половину 1999 г. были определены “шесть базовых направлений деятельности”.

1. Реформа сбыта и маркетинга в РАО “ЕЭС России”:

- введение в действие новых стандартов сбытовой деятельности;
- проведение полного аудита взаимоотношений с крупными потребителями в энергосистемах;
- централизованная работа с ликвидными потребителями;
- проведение организационных изменений в холдинге (повышение статуса и роли энергосбытовых организаций АО-энерго, возрастание персональной ответственности руководителей за результаты своей работы).

РАО “ЕЭС России” проводит аудит ряда АО-энерго, которые оказались в наиболее тяжелом финансовом состоянии. По результатам аудита генеральным директорам АО-энерго будут определены специальные количественные задания со сроком выполнения три месяца.

2. Кардинальное увеличение экспорта электроэнергии.

3. Структурные преобразования в РАО “ЕЭС России” (создание энергосбытовых компаний, состоящих из энергетических предприятий и крупных потребителей - например, “ЛуГЭК” в Приморском крае).

4. Управление финансовыми ресурсами компании на основе бюджета (бюджетирование).

Планируется создание консолидированного бюджета головной компании, 72 региональных дочерних структур и всех федеральных электростанций, входящих в систему РАО “ЕЭС России”.

5. Дальнейшая регламентация отношений с государством и крупнейшими партнерами - МПС, ОАО “Газпром”, концерном “Росэнергоатом” и др. В 1999 г. компания будет добиваться 100% финансирования государством расходов федеральных потребителей на тепловую и электроэнергию, так как задание по налогам было увеличено.

6. Активное участие в формировании тарифной политики с целью решения проблемы перекрестного субсидирования (на основе Постановления Правительства РФ № 1444 от 7.12.98).

Следует заметить, что собираемость платежей значительно улучшилась в конце 1999 г. За декабрь РАО «ЕЭС России» было получено 49% платежей от потребителей электроэнергии деньгами (в декабре 1998 г. – только 19%). Это позволило до 40% поднять этот показатель в расчетах за природный газ (в 1998 г. было только 15%). В 2000 г. планируется довести долю денежных расчетов до 75%.

3.1.6. Формирование конкуренции на ФОРЭМ

Создание генерирующих компаний намечалось на 1999 г., но такое решение откладывается РАО “ЕЭС России” по крайней мере, до 2000 г. В качестве важнейшей причины, не позволяющей приступить к этой работе, руководство компании в неофициальных беседах приводит невозможность обеспечить собираемость платежей в денежной форме.

РАО “ЕЭС России” летом 1998 г. разработало Программу действий по повышению эффективности работы и дальнейшим преобразованиям в электроэнергетике РФ. В Программе были определены 7 целей по реализации государственной политики дальнейшего реформирования электроэнергетики:

1. Обеспечение надежного электроснабжения потребителей России.
2. Преобразование РАО “ЕЭС России” в финансово эффективную компанию.
3. Поэтапная трансформация структуры собственности и методов управления холдингом, которые обеспечивали бы развитие конкуренции на рынках энергии.
4. Привлечение в отрасль долгосрочных инвестиционных ресурсов с минимизацией затрат на обслуживание привлекаемого капитала.
5. Переход к основанным на рыночных стимулах механизмам ценообразования.
6. Поддержка экономического роста в России.
7. Развитие взаимовыгодной внешнеэкономической деятельности.

В Программе признавалось, что мероприятия по реформированию электроэнергетики, определенные в Указе № 426, не были выполнены в срок. Предложена новая схема их реализации в два этапа.

Первый этап (1998-2000 гг.): - восстановление организационных и управленческих механизмов в рамках холдинговой компании, финансовое оздоровление, повышение экономической эффективности и управляемости холдинга.

Второй этап (2000-2003 гг.) - создание на базе холдинга всероссийской электросетевой компании, обеспечивающей надежное функционирование и реализацию экономических преимуществ ЕЭС России. Создание саморегулирующейся рыночной среды. Развитие конкуренции в сфере производства и поставки электроэнергии. Формирование генерирующих компаний.

По словам руководителя РАО “ЕЭС России”, компания “не готова представить проработанный план реструктуризации и может лишь обозначить направления возможной реструктуризации”. Работа в этом направлении тормозится из-за отсутствия государственной концепции реформирования электроэнергетики, за разработку которой в первую очередь должно отвечать Минтопэнерго. Разработка концепции реформирования компании будет продолжена с учетом мнений и позиций всех заинтересованных сторон – государственных органов, министерств и ведомств, региональных властей.

3.2. Газовая промышленность.

Открытое акционерное общество “Газпром” (ОАО “Газпром”) создано в ноябре 1992 г. и занимается добычей природного газа и его транспортировкой по магистральным трубопроводам.

Государству принадлежит 38,37% акций ОАО “Газпром”, российским юридическим лицам - 36,32%, российским физическим лицам - 20,83%, иностранным инвесторам - 4,48% (в том числе Ruhrgas - 2,5%).

Численность персонала ОАО “Газпром” на 1 января 1999 г. без дочерних акционерных обществ составила 278,4 тыс. чел., за 1998 г. произошло сокращение 32,7 тыс. чел.

3.2.1. Тарифная и ценовая политика

Введение цен на природный газ, дифференцированных в зависимости от стоимости его транспортировки от мест добычи до потребителей.

Дифференцированные цены на природный газ были впервые введены с 1 февраля 1997 г., до этого на всей территории России действовали единые цены на газ, которые не отражали дальность транспортировки. Например, в Тюмени, где добывается природный газ, цены не отличались от применяемых в других регионах.

Вначале дифференциация была проведена по 3 поясам.

С 1 декабря 1997 г. цены на газ были дифференцированы по 6 поясам в зависимости от удаленности от газовых месторождений. При этом максимальная цена - 280 тысяч руб. за 1000 куб. м (без надбавки в пользу газораспределительных организаций - ГРО) превышает минимальную цену на 25%.

Надбавка в пользу ГРО составляет в настоящее время 29500 рублей за 1000 куб.м газа и является одинаковой для всех ценовых поясов.

Временное положение о государственном регулировании дифференцированных оптовых цен на газ впервые было утверждено постановлением ФЭК от 29 мая 1998 г. № 22/1.

Постановление ФЭК от 30 декабря 1998 г. № 50/1 утвердило среднюю оптовую цену на газ по состоянию на 1 августа 1998 г., которая была рассчитана в соответствии с Временным положением.

Разработка и внедрение единой системы тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам.

19 сентября 1997 г. ФЭК приняла постановление № 109 “О тарифах на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам для независимых организаций, не входящих в ОАО “Газпром”. Постановлением определялись тарифы в размере 7,7 рублей за 1 тыс. куб. м на 100 км транспорта газа (без акциза и налога на добавленную стоимость) для независимых производителей газа. Тарифы должны были применяться в размере 6,1 рублей при обеспечении авансовых платежей и оплате денежными средствами транспортных услуг. Данные тарифы пока не нашли широкого применения, но, по мнению экспертов ОАО “Газпром”, они сильно занижены.

Вместе с тем для организаций ОАО “Газпром” применяются внутренние тарифы на услуги по транспортировке газа, которые могут отличаться от тарифов, установленных для независимых организаций.

Подготовка и утверждение нормативных документов, устанавливающих порядок регулирования цен на природный газ.

В 1993-1996 гг. цена на газ ежемесячно индексировалась на основе индекса изменения цен в промышленности, рассчитанного Госкомстатом. С 1 октября 1996 г. цены на газ были заморожены. По итогам 1998 г. и по расчетам ОАО “Газпром” на 1999 г. реализация газа на внутреннем рынке России убыточна.

С декабря 1998 по декабрь 1999 г. рост цен в промышленности в 1.6 раза опередил рост цен на газ (без учета акциза). В результате цены на газ оказались в среднем по России почти вдвое ниже цен на уголь энергетический и на мазут. По данным ОАО “Газпром”, цены на газ для промышленных потребителей с учетом НДС и надбавки в пользу ГРО в России в 10-12 раз ниже в сравнении со странами Западной Европы и в 7-8 раз ниже, чем в США и Канаде (при курсе 25 рублей за 1 доллар).

В 1999 г ФЭК совместно с Минэкономки, Минтопэнерго и ОАО “Газпром” разрабатывали Концепцию (основные положения и методология) государственного регулирования цен на газ и тарифов на его транспортировку на территории РФ.

ОАО “Газпром” настаивает на переходе к регулированию тарифов только по транспортировке газа с отменой регулирования цен на газ. Предлагается устанавливать договорные цены на газ с учетом конкуренции с альтернативными энергоносителями. Осуществление контроля за договорными ценами предполагается осуществлять в соответствии с антимонопольным законодательством.

Передача полномочий в области государственного регулирования тарифов на транспортировку газа по местным сетям региональным энергетическим комиссиям

Саратовской, Воронежской, Магаданской, Камчатской и Новосибирской РЭК были переданы полномочия ФЭК в области регулирования тарифов по транспортировке газа по местным распределительным сетям.

Таким образом, передача полномочий РЭК произошла только в отдельных случаях. РЭК еще не научились ими пользоваться. Многие РЭК предпочли бы оставить процесс регулирования в руках ФЭК.

“Временное положение о государственном регулировании тарифов на услуги по транспортировке газа по распределительным газопроводам” было утверждено решением ФЭК от 28 августа 1998 г. № 34/1. В тарифах, рассчитанных в соответствии с Временным положением, нашли отражение развитие и состояние газового хозяйства, уровень газификации, объем поставок газа и конкретные экономические условия регионов. Это, по мнению ФЭК, позволит по мере готовности субъектов РФ делегировать часть полномочий в сфере регулирования естественных монополий РЭК.

Прекращение практики перекрестного субсидирования разных групп потребителей газа

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 389 “О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий” должно было быть постепенно прекращено перекрестное субсидирование в газовой промышленности. Уровень оптовых цен на газ, предназначенный для последующей реализации населению, должен был быть доведен до 100% оптовой цены газа, поставляемого промышленности без учета акциза.

Постановлениями ФЭК от 6 марта 1998 г. № 12/5, от 24 июня 1998 г. № 26/1 и от 30 декабря 1998 г. № 52/2 оптовые цены на газ для населения были доведены до уровня действующей на 30 декабря 1998 г. цены промышленности за вычетом акциза.

ФЭК поставил задачу сохранять достигнутый паритет оптовых цен промышленности и населения. Заметим, что на долю населения приходится около 9% общего объема реализуемого в России газа.

Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 630 был впервые введен в действие механизм адресной социальной защиты малоимущих слоев населения. При повышении цен на газ предусматривается частичное сохранение уровня цен без их повышения для наименее социально защищенных потребителей исходя из фактического уровня их доходов. Порядок действия адресных пониженных цен на газ для малоимущих граждан определяется органами исполнительной власти субъектов РФ.

В результате ликвидации перекрестного субсидирования и повышения оптовых цен на газ для населения в 1997-1998 гг. были снижены на 25% цены на газ, поставляемый электростанциям - субъектам ФОРЭМ. Фактически в 1996 г. оптовые цены на газ для промышленных потребителей были заморожены. В конце 1998 г. в связи с последствиями кризиса 17 августа в Минтопэнерго обсуждалось предложение ОАО “Газпром” о повышении цен на газ на 50%, но оно не было реализовано. 16 июня 1999 г. “Соглашением о сотрудничестве по стабилизации положения в экономике” были наложены жесткие ограничения на рост цен на газ (см. раздел 3.1.4.).

Вместе с тем сохраняется перекрестное субсидирование на уровне розничных цен на газ, которые продолжают устанавливаться органами исполнительной власти субъектов РФ. ФЭК продолжает работу с РЭК по совершенствованию регулирования на основе Рекомендаций по установлению розничных цен на газ, утвержденных постановлением ФЭК от 30 сентября 1998 г. № 40/2.

Более 300 газораспределительных компаний защищали в ФЭК затраты, закладываемые в цены. В некоторых случаях инвестиционная составляющая превышала остальные затраты в несколько раз.

Разработка форм федерального статистического наблюдения в газовой промышленности и форм отчетности предприятий ОАО “Газпром”, представляемых в органы регулирования естественных монополий и федеральные органы исполнительной власти.

Статистические формы были разработаны и утверждены постановлением ФЭК от 29 мая 1998 г. № 22/1, которое утвердило также Временное положение о государственном регулировании дифференцированных цен на газ. Статистические формы, представляемые в органы регулирования, содержат показатели отдельно по затратам на добычу и транспортировку газа.

3.2.2. Большая прозрачность через внутреннюю реструктуризацию

В ОАО “Газпром” была проведена реорганизация внутренних структурных подразделений. Произошло более четкое разделение добывающих и транспортных подразделений, позволившее более точно разграничить финансовые результаты, что необходимо для эффективного государственного регулирования.

Действуют внутренние расчетные цены на газ и внутренние расчетные тарифы на услуги по транспортировке газа для расчетов между организациями, входящими в состав системы газоснабжения.

В составе ОАО “Газпром” выделены структурные подразделения по производству газа и нефти и транспортировке газа (Астраханьгазпром, Баштрансгаз, Дагестангазпром, Запсибгазпром, Кавказтрансгаз, Кубаньгазпром, Надымгазпром, Новоуренгойский газовый и химический комплекс, Оренбурггазпром, Самаратрансгаз, Севергазпром, Сургутгазпром, Тюменьбургаз, Тюменьтрансгаз, Уренгойгазпром, Ямбурггазодобыча) и собственно транспортные подразделения (Волгоградтрансгаз, Волгатрансгаз, Лентрансгаз, Мострансгаз, Пермтрансгаз, Томсктрансгаз, Таттрансгаз, Уралтрансгаз, Югтрансгаз).

В 1997 г. на базе подразделений по добыче газа газотранспортного предприятия “Сургутгазпром” была создана новая газодобывающая компания “Ноябрьскгаздобыча”.

Экспортом газа занимается Газэкспорт.

С 1 июля 1999 г. транспортные подразделения - трансгазы - преобразуются в общества с ограниченной ответственностью (ООО). На собрании акционеров ОАО “Газпром” в июне 1999 г. было заявлено о возможном создании единой газотранспортной компании, которая будет являться дочерним акционерным обществом в 100% собственности ОАО “Газпром”.

В 1997 г. из основного производства (добыча и транспортировка газа) выведены строительно-монтажные, ремонтные, сервисные участки и предприятия, которые, как правило, были преобразованы в общества с ограниченной ответственностью с самостоятельными балансами и органами управления. Услуги, оказываемые этими обществами, предоставляются на основе конкурсов, что снижает стоимость этих услуг и повышает эффективность работы ОАО “Газпром”.

Большинство подразделений, не относящихся к основному производству и техническому обслуживанию (строительные организации, предприятия стройиндустрии, подсобные сельские хозяйства, пансионаты, базы отдыха, спортивные организации и культурные учреждения) преобразовано в самостоятельные коммерческие организации с долевым участием в их уставных капиталах имущества ОАО “Газпром”.

В мае 1997 г. на базе буровых подразделений дочерних предприятий ОАО “Газпром” по добыче газа было создано ООО “Бургаз” с пятью филиалами. ООО “Бургаз” более эффективно и оперативно использует буровые мощности, концентрирует производственный и научно-технический потенциал для качественного строительства скважин, обеспечив при этом сокращение численности работающих.

По состоянию на 31 декабря 1997 г. из состава дочерних предприятий выведено 135 различных организаций, в том числе 67 подсобных сельских хозяйств и 34 строительные организации.

Осуществлялась передача в муниципальную собственность части предприятий жилищно-коммунального хозяйства, детских дошкольных учреждений и организаций здравоохранения.

Подготовка предложений о создании торговых компаний в целях развития внутрироссийского рынка природного газа и обеспечения сделок по торговле на основе прямых договоров с потребителями.

ОАО “Газпром” не имеет намерений создавать несколько торговых компаний. В 1996 г. был образован ООО “Межрегионгаз” как дочерняя компания ОАО “Газпром”. “Межрегионгаз” был создан для проведения межрегиональной торговли газом в составе около 60 филиалов и представительств в регионах России. Основным результатом работы “Межрегионгаза” должны были стать рост доходов от торговли газом, улучшение собираемости платежей в денежной форме и сокращение дебиторской задолженности потребителей газа. Заметим, что главным должником ОАО “Газпром” является РАО “ЕЭС России”, объем задолженности которого достигает половины всех долгов.

По информации ОАО “Газпром” (собрание акционеров 1998 г.), создание компании “Межрегионгаз” позволило:

- организовать торговлю газом на профессиональной основе;
- определять, с учетом конъюнктуры рынка, наиболее эффективные, платежеспособные и перспективные сферы потребления газа;
- повысить дисциплину платежей конкретных потребителей на основе заключенных контрактов;
- разрабатывать и осуществлять оптимальные схемы ликвидации задолженности за газ.

В 1998 г. проводилась достаточно жесткая политика по отключению газа за неплатежи. Так, в Санкт-Петербурге отключение электроэнергетиков вызвало резкое недовольство региональных властей. Другие губернаторы также выступили против отключений региональных компаний за неплатежи ОАО “Газпром”.

В конце ноября Государственная Дума приняла постановление, позволяющее ОАО “Газпром” применять к потребителям, осуществляющим платежи в денежной форме, различные схемы списания долгов. Например, тем, кто оплачивает 100% счетов наличными деньгами, была предоставлена возможность списания двух третей прошлых долгов. Следует заметить, что эти стимулы могут оказаться недостаточными, так как долги в значительной степени были обесценены августовским кризисом, и угроза отключения до сих пор не является неотвратимой.

Внесение изменений в Правила поставки газа потребителям РФ, устанавливающие порядок заключения прямых договоров между поставщиками и потребителями газа.

Правила поставки газа в Российской Федерации были утверждены постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162.

24 ноября 1998 г. было принято Постановление Правительства РФ № 1370 “Об утверждении Положения об обеспечении доступа к местным газораспределительным сетям”. Данное Постановление позволяет оптовым поставщикам природного газа заключать прямые договора с потребителями, используя услуги газораспределительных организаций по транспортировке газа.

ФЭК постановлением от 18 декабря 1998 г. № 49/1 утвердила Методику расчета тарифов на услуги газораспределительных организаций. До этого данный проект методики апробировался в РЭК в течение года.

3.2.3. Недискриминационный доступ к трубопроводам

Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 858 было утверждено Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО “Газпром”.

Этим документом определено, что ФЭК утверждает и контролирует соблюдение тарифов на услуги по транспортировке газа для независимых организаций.

В Положении в качестве главного условия предоставления доступа было определено наличие свободных мощностей в газотранспортной системе “от места подключения до места отбора газа на предлагаемый поставщиком газа период поставки газа”. Данное условие при недостаточной прозрачности ОАО “Газпром” даже для Правительства РФ может сделать практически невозможным получение достоверной информации о наличии свободных мощностей.

Межведомственная комиссия по рассмотрению вопросов, связанных с доступом независимых организаций к газотранспортной системе ОАО “Газпром” была образована на основе постановления № 858 и Положение о ее работе и составе было утверждено Постановлением Правительства РФ № 1269 от 30 сентября 1997 г.

В состав комиссии были включены представители Минтопэнерго, ФЭК, Минэкономики и антимонопольного органа. Комиссию возглавил Сергей Кириенко, занимавший в то время должность первого заместителя министра Минтопэнерго.

Комиссия получила право принимать решения о предоставлении до 15% технической возможности газотранспортной системы, но в пределах объема свободных мощностей, заявленных Газпромом. Практически Комиссия не приступала к своей работе.

В феврале 1999 г. ОАО “Газпром” заявило о том, что оно приступает к открытию доступа к своим трубопроводам для других компаний, транспортирующих природный газ. Было объявлено, что в 2010 г. Газпром будет транспортировать 600 млрд. куб. м собственного газа и 100 млрд. куб. м газа других компаний. Рэм Вяхирев утверждал также, что Газпром готов передать Правительству РФ до 38% мощностей трубопроводов.

В 1998 г. только две независимые организации транспортировали газ по трубопроводной системе ОАО “Газпром”. АО “Роспан” транспортировало газ в незначительных объемах - 0,33% от общего поступления газа в газопроводы. Объемы транспортировки газа АО “Итера-Русь” составляли 4,35%.

При этом некоторые эксперты не сомневаются в скрытой аффилированности АО “Итера-Русь” и ОАО “Газпром”, хотя данная информация была опровергнута в ходе интервью, проведенного нами в ОАО “Газпром”.

Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 865 отменено государственное регулирование цен на газ, реализуемый независимыми организациями, не входящими в систему ОАО “Газпром”, АО “Якутскгазпром”, “Норильскгазпром” и “Роснефть-Сахалинморнефтегаз”. Реализация газа этими организациями может осуществляться по свободным ценам.

Правительством РФ утверждено “Положение об обеспечении доступа независимых организаций к местным газораспределительным сетям”, которое определяет условия и порядок доступа.

3.2.4. Федеральный закон “О газоснабжении”

Отдельно остановимся на Федеральном законе “О газоснабжении”, принятом в марте 1999 г. при заметном лоббировании ОАО “Газпром”.

Ограничение иностранного участия

Статьей 7 Закона установлен предел в 20% для участия иностранцев в акционерном капитале ОАО “Газпром”. Хотя реальная доля иностранных инвесторов в капитале компании превышает 30%.

Определение Единой системы газоснабжения (ЕСГ), используемое в Законе “О газоснабжении” (статья 6), может иметь чрезмерно широкое толкование: “ЕСГ представляет собой имущественный производственный комплекс, состоящий из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения и поставок газа.”

Кроме объектов по добыче, транспортировке и хранению газа в систему ОАО “Газпром” входят строительные и машиностроительные предприятия, объекты технологического транспорта и спецтехники, а также социальные и бытовые объекты. Включение всех перечисленных объектов в ЕСГ, если любые объекты могут быть отнесены к разряду “иных”, затруднит структурные преобразования в отрасли, что может иметь тяжелые последствия не только для реформаторских сил вне газовой отрасли, но и для планов, которые могут осуществляться самим ОАО “Газпром” в целях повышения эффективности компании и ее привлекательности для инвесторов.

Неделимость ЕСГ, провозглашенная в статье 14, окончательно закрепляет невозможность каких-либо преобразований в системы ОАО “Газпром”.

Федеральный фонд резервных месторождений

В статьях 10-12 речь идет о месторождениях федерального значения. Проблема состоит в том, что процедура и основания для включения в федеральный фонд резервных месторождений не определена достаточно четко и подробно, что может привести к сдерживанию освоения месторождений независимыми инвесторами (особенно иностранными). Статья 12 допускает, наряду с использованием конкурсной процедуры, также возможность неконкурсной передачи месторождения газа, что ограничивает возможности для получения прав на разработку месторождений для организаций, не входящих в систему ОАО “Газпром”.

Регулирование доступа независимых организаций к трубопроводам.

Положительным моментом является то, что Закон закрепил нормы “Основных положений структурной реформы в сферах естественных монополий”, утвержденных Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426. В Указе № 426 были предусмотрены “разработка и внедрение единой системы тарифов на услуги по

транспортировке газа по магистральным газопроводам как для независимых поставщиков газа, не входящих в ОАО “Газпром”, так и для организаций названного акционерного общества”.

Данное положение нашло дальнейшее развитие в Постановлениях Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 858 “Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО “Газпром” и от 24 ноября 1998 г. № 1370 “Об утверждении Положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям”.

В статье 27 право доступа к газотранспортной и газораспределительным системам предоставляется “любым организациям, осуществляющим деятельность на территории РФ”.

Тарифы на транспортировку газа

Еще одной проблемой является законодательное закрепление применения ОАО “Газпром” внутренних расчетных тарифов на услуги по транспортировке газа. По Закону РФ “О естественных монополиях” регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа осуществляет орган регулирования естественных монополий (ФЭК России). Очевидно, что имеет место противоречие между двумя Законами.

Применение внутренних расчетных тарифов делает непрозрачной процедуру определения транспортных тарифов для независимых производителей и может приводить к их дискриминации со стороны ОАО “Газпром”.

3.3. Железнодорожный транспорт.

Министерство путей сообщения (МПС) является уникальным государственным органом, управляющим отраслью, включающей естественно-монопольные сегменты и не прошедшей через приватизацию или даже акционирование за годы экономической реформы.

В состав МПС входят 17 железных дорог и более 60 отделений в их составе, которые осуществляют грузовые и пассажирские, в том числе пригородные перевозки. В систему МПС входят также промышленные, ремонтные и строительные предприятия, научные учреждения, значительное число объектов социальной сферы (торговли, общественного питания, здравоохранения просвещения, культуры и спорта).

МПС одновременно осуществляет государственное и хозяйственное управление отраслью, перераспределяя доходы между железными дорогами. Железные дороги имеют статус государственных унитарных предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность.

3.3.1. Реформирование системы управления железнодорожным транспортом

Заменой программы реформирования стала “Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта”, принятая постановлением Правительства РФ от 15 мая 1998 г. №448. Для организации ее выполнения МПС был разработан “План действий по реализации Концепции на 1998-1999 годы”.

Весьма интересна история подготовки и утверждения Концепции в Правительстве РФ. В Рабочей группе под руководством министра Евгения Ясина был разработан проект концепции, включающий достаточно радикальные преобразования железнодорожного транспорта. Проект Рабочей группы был одобрен на заседании у первого вице-преьера Бориса Немцова 15 декабря 1997 г. с участием министра Николая Аксененко, но уже 10 января 1998 г. на заседании правительственной Комиссии по экономической реформе МПС предложил другой проект структурных изменений в отрасли.

Проект концепции Рабочей группы предполагал, что МПС сохранит организационно-технологическое единство железных дорог и оперативное управление

перевозками до конца 1999 г. (на первом этапе). Предполагалось разделение монопольных и конкурентных видов деятельности на железнодорожном транспорте в организационном и экономическом отношении.

К монопольному сектору была отнесена инфраструктура (пути и путевое хозяйство, постоянные устройства, станции), локомотивное хозяйство, технические и информационные системы, обеспечивающие управление перевозочным процессом и формирование заказов на пользование инфраструктурой. Также на первых этапах к монопольному сектору могут относиться грузовые терминалы и вокзалы. К конкурентному сектору были отнесены доставка грузов и пассажиров и комплекс транспортно-экспедиционных услуг.

На следующих этапах (начиная с 2000 г.) предполагалось создать центральную железнодорожную компанию (ЦЖК) для выполнения хозяйственных функций, за МПС остаются только функции государственного управления. В постановлении № 448 формулировка была изменена на “будет рассмотрен вопрос о целесообразности создания ЦЖК”. Очевидно, что МПС, используя расчеты своих отраслевых НИИ, может признать создание ЦЖК нецелесообразным - так же, как и в случае с грузовыми компаниями, о которых речь пойдет ниже.

Таким образом, в качестве Концепции был утвержден документ, включивший существенные поправки МПС. Главное отличие утвержденной Концепции от проекта, подготовленного Рабочей группой, состоит в закреплении на долгие годы объединения государственных и хозяйственных функций управления в одном министерстве, перспективы развития конкуренции в отрасли откладываются на несколько лет. Рассмотрение возможности разделения функций отложено на третий этап реформы, который начнется не ранее 2003 г. К третьему этапу было отнесено рассмотрение вопроса о создании ЦЖК.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что Концепция содержит много правильных идей, которые при их включении в План действий на более ранних этапах приведут к значительному ускорению реформирования железнодорожного транспорта.

Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1999 г № 507 была образована Межведомственная комиссия по вопросам реструктуризации субъектов естественных монополий и совершенствования государственной ценовой (тарифной) политики. Однако уже 6 июля 1999 г. она была упразднена постановлением Правительства РФ № 759. Одновременно была создана Правительственная комиссия по транспортной политике, в функции которой наряду с другими вошло реформирование железнодорожного транспорта.

3.3.2. Тарифная политика и государственное регулирование

Федеральная служба России по регулированию естественных монополий на транспорте (ФСЕМТ) была образована как орган государственного регулирования в 1997 г. Однако уже в сентябре 1998 г. ФСЕМТ была присоединена к вновь образованному Министерству по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Эффективность работы по регулированию была значительно снижена, в частности, из-за усложнения схем взаимодействия между МАП и департаментом, созданным на основе ФСЕМТ. Так, например, затруднено прохождение документов в результате расположения центрального аппарата МАП и транспортного департамента в разных зданиях.

С 1 января 1998 г. введены в действие тарифы за пользование производственной инфраструктурой железнодорожного транспорта, обеспечивающей перевозочный процесс. Фактически данные тарифы применяются пока железными

дорогами в основном на коротких расстояниях. Это - только небольшой шаг в создании условий для равного доступа к железнодорожным путям независимых перевозчиков. Была сделана первая попытка оценить реальную стоимость условно-постоянных издержек, не зависящих от объемов перевозок, что может стать финансово-экономической базой для возможного в будущем разделения функций инфраструктуры и непосредственно перевозочного процесса.

Совершенствование действующей системы тарифов на перевозки грузов железнодорожным транспортом

Продолжает действовать Прейскурант “Тарифы на грузовые железнодорожные перевозки” № 10-01 от 31 марта 1989 г., закрепивший структуру тарифов последних лет плановой экономики СССР.

Совершенствование действующей системы тарифов осуществляется достаточно медленно и непоследовательно. Отсутствует концептуальная основа для проведения реформы тарифной системы. Основными проблемами в реформировании системы тарифов остаются консерватизм и инерционность отрасли, недостаток квалифицированных кадров в области экономики и финансов, боязнь потерять административные рычаги воздействия.

Некоторые изменения тарифов вызывают значительное недовольство грузоотправителей. В соответствии с телеграммой № 722 министра путей сообщения Николая Аксененко от 5 сентября 1998 г. тарифы на перевозки экспортно-импортных грузов, в том числе и по территории России, определяются в швейцарских франках. МПС обосновывает такой порядок тем, что в контрактах на экспорт и импорт транспортная составляющая включается в твердой валюте. Это привело к значительному росту тарифов для отечественных производителей. Так, эксперты РАО “Норильский никель” в 1999 г. отмечали рост тарифа на перевозку одной тонны грузов с 45,9 руб. до 243,3 руб. По их данным, МПС повышает тарифы темпами в 1,2-1,6 раза превышающими рост курса доллара. Эксперты оценивали эти действия МПС как стремление перераспределить в свою пользу доходы экспортных отраслей.

По расчетам экономистов аппарата Совета Федерации с сентября 1998 г по март 1999 г. МПС за счет данного распоряжения получил дополнительных доходов около 1 млрд. долларов. Однако расчеты экономистов МПС показывают, что отмена телеграммы № 722 приведет к необходимости повышения среднего грузового тарифа во внутривосрийском сообщении на 30%.

Снижение тарифов на грузовые железнодорожные перевозки.

Снижение тарифов проводилось под давлением Правительства РФ и не было обосновано расчетами ФСЕМТ, хотя необходимо признать, что опережающий рост грузовых железнодорожных тарифов в первой половине 90-х годов позволил отрасли накопить достаточные резервы.

В октябре 1997 г. железнодорожные тарифы для всех грузоотправителей были снижены на 5%. Снижение тарифов на перевозки минерально-строительных материалов, каменного угля, лесоматериалов, сельскохозяйственной продукции, энергетических сжиженных газов, нефтяных грузов составило от 25 до 50%. Также были снижены тарифы на перевозки вагонами в порожнем состоянии.

В феврале 1998 г. МПС приняло решение о снижении грузовых тарифов в среднем на 10% (в том числе дифференцированное снижение тарифов по отдельным родам грузов на 5% в июле 1998 г. и на 5% в октябре 1998 г.) за счет сокращения издержек железнодорожного транспорта.

Ранее намеченных сроков, с 15 июня, были снижены грузовые тарифы на перевозки каменного угля, сырой нефти, мазута и железной руды на 25%, что, по расчетам МПС, равносильно снижению среднего уровня тарифа на 8,1%.

Сокращение перекрестного субсидирования

Индивидуальные тарифные льготы грузоотправителям приобрели значительные масштабы. В 1997 г. Правительство РФ стремилось перейти к принципу предоставления льгот и скидок на общих основаниях, определенных прозрачными процедурами. С 1 апреля 1997 г. был установлен новый порядок предоставления скидок с тарифов экспедиторам, исключающий дискриминацию в сфере транспортно-экспедиционной деятельности. С 1 июля 1997 г. введена в действие единая система скидок с тарифов в зависимости от прироста объемов отправления грузов и сроков предварительной оплаты за перевозки.

Контроль за предоставлением льгот и скидок осуществляла Правительственная комиссия по совершенствованию государственной тарифной политики на федеральном железнодорожном транспорте. При комиссии функционировала Рабочая группа, которая готовила ее решения. За решение этих и других вопросов ценовой (тарифной) политики отвечает в настоящее время Межведомственная рабочая группа по тарифной политике на федеральном железнодорожном транспорте, образованная 29 июня 1999 г. приказом первого вице-премьера Николая Аксененко.

Включение в проекты федерального бюджета средств на компенсацию убытков от железнодорожных пассажирских перевозок

В 1998 г. предусматривалось выделить из федерального бюджета на компенсацию убытков от железнодорожных пассажирских перевозок 450 млрд. рублей, после секвестирования бюджета весной 1998 г. осталось 331,9 млрд. рублей. Это составляет около 6% суммы, заявленной МПС.

МПС просило Правительство РФ предусмотреть в проекте федерального бюджета на 1999 г. целевое выделение 2 млрд. рублей на покрытие убытков от пассажирских перевозок в дальнем сообщении.

В 1998 г. МПС неоднократно обращалось в Правительство и заинтересованные министерства с предложениями об упорядочении льгот по проезду отдельных категорий граждан на федеральном железнодорожном транспорте. Вместе с тем решение по этому вопросу постоянно откладывалось, что привело, по оценке МПС, к потере доходов из-за предоставления льготного и бесплатного права проезда в размере 11 млрд. рублей в 1998 г.

Принятие дополнительных мер по возмещению убытков железным дорогам от перевозок пассажиров поездами пригородного сообщения

За 1998 г. местные органы власти компенсировали менее 10% расходов железных дорог на пригородные пассажирские перевозки. В первом полугодии 1999 г. на эти цели было выделено немногим более 100 млн. руб. Местные органы исполнительной власти регулируют пригородные тарифы, стремясь к поддержанию социально низкой стоимости проезда, но при этом не несут финансовой ответственности за потери доходов железнодорожного транспорта.

Начиная с 1995 г. МПС ежегодно заключает с региональными органами власти специальные соглашения. К июню 1999 г. соглашения подписаны с 78 субъектами Федерации из 89. В результате выполнения соглашений МПС рассчитывает получить компенсации от регионов в размере 2,6 млрд.руб. Компенсировать убытки в пригородном сообщении предполагается как в денежной форме, так и за счет приобретения подвижного состава, строительства вокзальных комплексов за счет

средств регионов, снижения стоимости электроэнергии, поставляемой для нужд железнодорожного транспорта, налоговых и других льгот.

Заметим, что подобные соглашения позволяют в отдельных случаях решать данную проблему. Так, в Курской области полностью компенсируются убытки от пригородных перевозок, при этом регион получает от МПС значительные скидки по грузовым тарифам.

Для того чтобы решить данную проблему в целом, МПС предлагает Правительству переход к установлению пригородных тарифов самим МПС или, по поручению последнего, железными дорогами. Необходимый уровень тарифа определяется на основе себестоимости пригородных перевозок. Тариф может быть снижен по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ при условии полного возмещения местными администрациями соответствующих убытков.

Одновременно Московский институт инженеров транспорта (МИИТ) разработал Принципы (систему) формирования тарифов на пригородные пассажирские перевозки.

Разработанная система позволяет устанавливать оценку стоимости проезда в зависимости от частоты пассажиропотока, стоимости введения поездов того или иного назначения и размера движения. Данная система позволяет обосновывать размеры тарифов в пригородном сообщении перед бюджетами субъектов РФ.

Разработан проект постановления Правительства РФ “Об утверждении положения об основах государственного регулирования тарифов на федеральном железнодорожном транспорте”, предусматривающий, в частности, право МПС (железных дорог) устанавливать тарифы на перевозки пассажиров и багажа в пригородном сообщении.

Применение отдельного финансового учета затрат предприятий железнодорожного транспорта на грузовые и пассажирские перевозки.

В соответствии с постановлением Правительства от 18 февраля 1998 г. № 215 с 1 апреля 1998 г. введен отдельный бухгалтерский учет затрат по грузовым и пассажирским перевозкам с выделением пригородного сообщения и утверждена соответствующая статистическая отчетность.

Данным постановлением была согласована с Минэкономики, Минфином и ФСЕМТ и введена “Номенклатура расходов по основной деятельности железных дорог Российской Федерации”. Новая номенклатура позволит ежемесячно осуществлять отдельный учет затрат по грузовым и пассажирским перевозкам и отдельно формировать финансовые результаты по этим видам деятельности.

В августе 1998 г. МПС впервые представил в Минфин, Минэкономики и Госкомстат полугодовой сводный отчет по основной деятельности железных дорог, содержащий данные о доходах и расходах предприятий железнодорожного транспорта с выделением пригородного сообщения.

МИИТ разработал Методику планирования и регулирования эксплуатационных расходов железных дорог и предприятий пассажирского комплекса. Создана информационная база для анализа эксплуатационных расходов. Рассчитаны расходы по инфраструктуре железных дорог по видам перевозок и собственные расходы дирекций по перевозкам пассажиров.

Работа МИИТ будет использована в практической деятельности по совершенствованию экономических взаимоотношений МПС и железных дорог с дирекциями по пассажирским перевозкам.

Применение отдельного финансового учета затрат предприятий железнодорожного транспорта на содержание и эксплуатацию инфраструктуры.

В документах МПС не удалось найти упоминания этого пункта. Вероятно, его выполнение откладывается в связи с изменившимися политическими реалиями в России. По мнению независимых экспертов, введение отдельного финансового учета предприятий железнодорожного транспорта на содержание и эксплуатацию инфраструктуры может сделать доходы железнодорожников более прозрачными для налогообложения, что не может быть стимулом для проведения такой реформы.

3.3.3. Структурная политика

Создание конкурентной среды на рынке фрахта железнодорожных перевозок.

В Концепции предусматривалось создание 6-8 государственных грузовых компаний, осуществляющих доставку грузов по всей сети железных дорог и конкурирующих между собой. Между этими компаниями должен был быть разделен весь подвижной состав МПС. Компании должны были заниматься перевозкой массовых грузов.

Отраслевые научно-исследовательские институты по заданию МПС оценили влияние на эксплуатационные показатели разного типа компаний и различных долей передаваемого им парка грузовых вагонов. В частности, расчеты показали, что при увеличении числа компаний и доли передаваемого им парка вагонов убытки могут составить от 1,2 до 3,2 млрд. руб. в год, показатели использования вагонов ухудшатся на 1,3-8,1%, что вызовет увеличение потребности в грузовых вагонах для обеспечения соответствующих объемов перевозок на 1,6-9,0%.

В результате МПС обосновал вывод об экономической нецелесообразности разделения вагонного парка МПС между грузовыми компаниями. В декабре 1998 г. на заседании Правительства РФ МПС предложил отказаться от создания грузовых компаний.

Вместе с тем в собственности различных организаций уже находится 165,5 тыс. вагонов, что составляет около 24% по отношению к инвентарному парку вагонов МПС. СФАТ, СГ Транс, Русский Мир, Бруквуд, Аппарель, Лукойл-Транс и другие компании, являясь собственниками грузовых вагонов, предоставляют их для перевозок различным грузовладельцам и соответственно выполняют функции операторских компаний. Однако собственники подвижного состава практически не располагают магистральными электровозами и тепловозами, что предопределяет монопольный характер локомотивного хозяйства МПС.

В целях стимулирования компаний к приобретению и реновации вагонов разработаны несколько документов:

- принципы формирования провозных плат для компаний операторов;
- примерное соглашение с компанией-оператором, в котором предусмотрено заключение договоров по условиям эксплуатации подвижного состава, приобретенного из парка МПС с его последующей реновацией;
- договор купли-продажи подвижного состава из парка МПС.

Распоряжением Правительства РФ от 09.10.97 № 1419р был установлен тариф за пользование инфраструктурой железнодорожного транспорта.

С точки зрения МПС, данные документы позволяют сделать инфраструктуру железнодорожного транспорта равнодоступной для пользователей всех форм собственности.

Доступность ремонтной базы МПС, возможно, будет возрастать после акционирования и приватизации ряда ремонтных предприятий, входящих в систему МПС (см. ниже).

Создание в составе железных дорог специализированных компаний по перевозке пассажиров поездами дальнего следования, местного и пригородного сообщения.

Всероссийский научно-исследовательский институт железнодорожного транспорта (ВНИИЖТ) по заданию МПС из возможных форм организации компаний выбрал одну. “Наиболее целесообразной формой” было признано государственное унитарное предприятие в составе железных дорог:

- дирекция по обслуживанию пассажиров в дальнем следовании;
- дирекция по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении.

Создание специализированных предприятий (даже в форме унитарных государственных предприятий) может четко разграничить расходы по разным видам деятельности, обеспечить прозрачность балансов и предоставить возможность целевого и адресного финансирования убытков пассажирских перевозок из регионального и федерального бюджетов.

В составе Октябрьской, Западно-Сибирской, Северной, Куйбышевской, Приволжской и Калининградской железных дорог созданы дирекции по обслуживанию пассажиров в дальнем следовании.

Дирекции по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении образованы на Октябрьской, Куйбышевской, Северо-Кавказской и Западно-Сибирской железных дорогах.

Решение о создании дирекции принимает специальная рабочая группа МПС на основе предложений от железных дорог. Такие предложения поступили практически от всех железных дорог.

Выделение из системы федерального железнодорожного транспорта неиспользуемых мощностей (ремонтных, строительных, машиностроительных и других предприятий), их приватизация.

Для проведения работы по выделению из системы МПС неиспользуемых мощностей распоряжением Мингосимущества была образована Межведомственная рабочая группа по подготовке к акционированию и приватизации государственных предприятий железнодорожного транспорта, непосредственно не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ.

МПС разрабатывает Программу реорганизации заводов по ремонту подвижного состава и производству запасных частей. Данная Программа предусматривает повышение эффективности работы заводов в условиях спада перевозок и объема ремонтов, включая их акционирование и приватизацию.

В условиях развития конкуренции в соответствующих сферах деятельности МПС считает выгодным размещать заказы на предприятиях и организациях, не входящих в систему МПС, и отказаться от содержания собственных менее эффективных предприятий.

Постановлением Правительства РФ от 21 марта 1998 г. № 338 был определен перечень предприятий МПС, подлежащих приватизации. Предписывалось ежеквартально вносить дополнения в список приватизируемых предприятий.

Первоначально в список было включено 24 предприятия, постановлением Правительства от 20 мая 1999 г. № 550 список он дополнен еще 39 предприятиями. В список попали в основном ремонтные предприятия (вагоны, локомотивы), предприятия по производству строительных материалов и предприятия лесного хозяйства. Интересно отметить, что в списке есть две проектно-конструкторские организации и предприятие вагонов-ресторанов Западного направления.

Значительно увеличилось число конкурсных торгов (тендеров) на приобретение материально-технических ресурсов и проведение научных разработок в сфере железнодорожного транспорта. В 1997-1999 гг. проводилась более жесткая ценовая политика по отношению как к внешним поставщикам продукции, так и к предприятиям отрасли. Так, в четвертом квартале 1997 г. цены на ремонт подвижного состава были снижены на 30%.

Выделение объектов социальной сферы

Начиная с 1997 г. МПС приступил к передаче объектов социальной сферы в муниципальную собственность. Из 52,3 млн. кв. м жилья (в целом по отрасли по состоянию на 01.01.97) за 1997 г. и 10 месяцев 1998 г. передано в муниципальную собственность более половины жилья (28,7 млн. кв. м). До конца 1999 г. была запланирована передача еще около 10 млн. кв. м жилья.

Жилье (около 15 млн. кв. м) останется на балансе железнодорожных предприятий только там, где они являются градообразующими, или там, где нет конкурирующих организаций.

Из-за несовершенства правовой базы передача жилья требует значительных затрат на компенсацию предстоящих ремонтов, передачу машин, механизмов и производственных баз. В 1997 г. такие затраты составили 0,8 млрд. рублей. Независимо от конкретной даты передачи жилья МПС продолжает нести расходы на финансирование его содержания (1,5 млрд. рублей в 1997 г.), но доходы от квартплаты и коммунальных услуг поступают в муниципалитеты.

Процедура оформления передачи жилья чрезмерно затянута. После оформления передачи в органах Мингосимущества (включая региональные) долгое время проходит до принятия постановления Правительства РФ, подтверждающего эту передачу.

Сокращение убыточности малодеятельных железнодорожных линий

Выведение из состава железных дорог и закрытие убыточных малодеятельных железнодорожных линий, а также принятие мер по изысканию источников для покрытия убыточности отнесено в Концепции на второй этап реформирования.

Предполагается, что, начиная с 2000 г., малодеятельные и неперспективные железнодорожные линии передаются субъектам РФ, продаются заинтересованным организациям, или закрываются по согласованию с региональными органами власти. При невозможности прекращения их деятельности, например, по социальным причинам, органы власти, принявшие решение о продолжении работы малодеятельных линий, покрывают железным дорогам убытки по их эксплуатации.

4. Проблемы правового регулирования естественных монополий.

Наличие сфер, деятельность которых не урегулирована законодательством о естественных монополиях

Имеются сферы, которым присущи признаки естественной монополии, но они не включены в Закон «О естественных монополиях» (перечень других законодательных и нормативных актов по регулированию естественных монополий содержится в приложении 2). К ним, например, можно отнести услуги систем водоснабжения и канализации. В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирование предприятий электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется органами местного самоуправления.

Одной из проблем, возникающих при государственном регулировании естественных монополий, является отсутствие в субъектах Федерации и

муниципальных образованиях единого подхода к разработке и реализации мер по регулированию естественных монополий на локальных рынках. Как следствие - имели место случаи, когда тарифы одних и тех же групп потребителей, расположенных рядом, различались весьма существенно. Это создает, с одной стороны определенную социальную напряженность при различии тарифов для населения, а с другой - ведет к созданию неравных условий ведения предпринимательской деятельности, что противоречит требованиям антимонопольного законодательства.

Положения Федерального закона "О естественных монополиях" касаются только естественных монополий федерального уровня. Отсутствие законодательной базы по регулированию естественных монополий на региональном и местном уровнях приводит к увеличению нарушений антимонопольного законодательства. Поэтому разработка мер по правовому регулированию на региональном и местном уровнях таких видов деятельности, как, например, энерго-, газо-, тепло-, водоснабжение и канализация, является актуальной.

В последнее время субъекты Российской Федерации стихийно, без должной правовой проработки принимают свои законы по регулированию естественных монополий на региональном уровне. В ряде регионов Российской Федерации разработаны проекты законов и приняты правовые акты о государственном регулировании (локальных) естественных монополий (Республики Марий Эл и Чувашская; Смоленская, Псковская, Ленинградская, Ростовская, Калужская и другие области, города Москва и Санкт-Петербург).

Зачастую в регионах такие акты регулируют виды деятельности, не относящиеся к сфере естественной монополии:

- услуги жилищного и коммунального хозяйства (в т.ч. вывоз твердых отходов, обслуживание лифтового хозяйства), топливообеспечение населения и учреждений бюджетной сферы (**Республика Карелия**);
- услуги по реализации топлива твердого печного бытового для населения, услуги судмедэкспертизы (**Республика Хакасия**);
- услуги служб уборки мусора и снега, содержащих места хранения отходов, включая снежные свалки, и предприятий по сбору и переработке отходов (**Кировская обл.**);
- услуги по содержанию автомобильных дорог областного подчинения (**Новгородская обл.**);
- услуги по реализации населению твердого топлива и печного бытового топлива (**Челябинская обл.**).

Такое расширительное толкование понятия «естественная монополия» нередко обосновывается высокой социальной значимостью определенных видов хозяйственной деятельности в данном регионе.

В целях обеспечения единых принципов и подходов к данной проблеме МАП России разработал проект рекомендательного (модельного) закона "О локальных естественных монополиях". Однако в ходе его рассмотрения были высказаны соображения о том, что основы федеральной политики в области регулирования деятельности субъектов естественных монополий на региональном уровне, включая определение методов, принципов, способов контроля их деятельности, видов и размеров ответственности за нарушение, должны быть установлены федеральным законом, в соответствии с которым субъекты Российской Федерации могут осуществлять регламентацию этих отношений с учетом местных особенностей.

В результате указанный законопроект был переработан в проект Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях" и проходил обсуждение в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти с привлечением таких акционерных обществ, как ОАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", АК «Транснефть», АК «Транснефтепродукт».

Как представляется, формулировки, предложенные в законопроекте, дают представление о конкретном разграничении полномочий в части регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Так, в соответствии с действующим законодательством, в частности, Федеральными законами «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», проводится разделение субъектов регулирования (по признакам собственности и в пределах соответствующих товарных границ рынков) и определяется компетенция соответствующих органов регулирования. Осуществлять же свою деятельность по регулированию данные органы должны в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «О естественных монополиях».

Это означает, что, к примеру, регулирование тарифов для населения, осуществляемое региональными энергетическими комиссиями или органами местного самоуправления, должно приводить к соразмерным результатам. В настоящее время имеют место случаи, когда нормы потребления энергоресурсов отличаются на порядок, и, соответственно, существенно различаются и тарифы. По единым принципам должны формироваться независимые и работающие на профессиональной основе органы регулирования, а процедура установления тарифов должна быть прозрачной. Органы регулирования, имея соответствующие права, должны нести и ответственность за экономическую обоснованность регулируемых тарифов.

При этом могут быть делегированы полномочия органов регулирования различного уровня в соответствии с установленным порядком, в том числе в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации. Это уже имеет место на практике: передача полномочий и обязанностей ФЭК России по регулированию услуг по транспортировке газа региональным энергетическим комиссиям, а в области связи - органам исполнительной власти субъектов Федерации. Возможны иные варианты, но в любом случае передача полномочий должна носить скоординированный характер и осуществляться по определенным правилам.

Принятие поправок в этой части к действующему Федеральному закону "О естественных монополиях", на наш взгляд, должно обеспечить единообразный подход к регулированию субъектов естественных монополий на всех уровнях, определить формы правового регулирования естественных монополий на региональном и местном уровне (в том числе в ЖКХ), разграничить компетенцию федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию естественных монополий. Это позволит закрепить те сферы деятельности, где действительно необходимы государственные контроль и регулирование, и в то же время избежать торможения необходимых структурных преобразований и развития конкурентных рыночных отношений в потенциально конкурентных сферах деятельности.

Неурегулированность вопросов разделения компетенции федеральных и региональных регулирующих органов

В связи с тем, что Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» был введен в

действие раньше Федерального закона «О естественных монополиях», целый ряд положений этих законов не был согласован в части ценового регулирования услуг по передаче электрической и тепловой энергии. В соответствии с Законом «О естественных монополиях» эта деятельность относится к компетенции федерального органа регулирования, а в соответствии с Законом «О государственном регулировании...» услуги по транспортировке электрической и тепловой энергии на региональном уровне регулируются РЭК, а на местном уровне - органами местного самоуправления.

Наличие несогласованностей в правовых актах не позволяло установить единый порядок государственного регулирования естественных монополий. При этом конечные тарифы на электрическую и тепловую энергию устанавливались без должного анализа затрат на передачу электрической и тепловой энергии. Подобное несоответствие поставило под сомнение эффективность регулирования субъектов естественных монополий в сфере услуг по передаче электрической и тепловой энергии, так как конечные тарифы на потребительском рынке при этом завышались.

Государственная Дума Российской Федерации приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Принятие данного закона позволяет снять или ослабить перечисленные проблемы:

- внедрить единые методы ценового регулирования услуг естественных монополий по передаче электрической и тепловой энергии;
- разработать и внедрить общую нормативно-правовую базу ценового регулирования субъектов естественных монополий;
- устранить перекрестное финансирование нерегулируемых сфер деятельности в электроэнергетическом комплексе за счет регулируемой сферы деятельности;
- решить вопросы финансирования региональных энергетических комиссий.

Различные подходы к финансированию региональных и федеральных органов регулирования

В соответствии с Законами «О естественных монополиях» и «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий финансируются в пределах расходов, предусмотренных бюджетом на содержание государственного аппарата. Источники же и порядок финансирования региональных энергетических комиссий определяются субъектами Российской Федерации. В ряде из них приняты соответствующие законодательные акты, а в ряде - решениями исполнительной власти принята схема финансирования в счет отчислений от тарифов на регулируемые виды деятельности. В результате доля таких отчислений может составлять до 5% от уровня тарифа, что невозможно разумно обосновать.

Таким образом, финансовых ограничений по созданию органов регулирования субъектов Российской Федерации практически не имеется. В тоже время из-за отсутствия финансовых средств в федеральном бюджете не могут быть созданы территориальные подразделения федеральных органов. Это существенно ограничивает возможности реализации единой федеральной политики, ведет (может привести) к созданию определенных административных барьеров.

Законодательные ограничения по реализации различных моделей рыночных отношений

Как определено Законом «О государственном регулировании тарифов...», необходимость государственного регулирования обусловлена «естественной монополией энергоснабжения». Согласно закону «О естественных монополиях», к естественным монополиям относится лишь транспортировка и распределение электроэнергии. Это не терминологические разночтения и это не просто различие в определении естественно монопольных сфер. Речь идет о различных моделях рыночных отношений, заложенных в рассматриваемые законы, которые, в свою очередь, требуют различных условий контрактных отношений и требований к государственному регулированию. В первом случае одна монопольная компания осуществляет производство электроэнергии, ее транспортировку до распределительных компаний или конечных потребителей. Второй случай допускает реализацию различных моделей конкурентного рынка, предполагающий наличие конкурирующих между собой хозяйствующих субъектов на различных стадиях производственного цикла.

В ряде случаев, где модель организации рынка была определена законодательно, ее изменение иными правовыми актами невозможно. Для того, чтобы реализовать возможности иных моделей рынка, необходимо прежде всего внести изменения, например, в Закон «О государственном регулировании тарифов...» в части разделения естественно монопольных и потенциально конкурентных сфер. Кроме этого, в специальном законодательном акте, например в Законе «Об электроэнергетике», должны быть определены условия по реализации электроэнергии производителями электроэнергии применительно к различным возможным моделям организации рынка электроэнергии (мощности). Логика построения закона может определяться и с точки зрения обеспечения покупателю электроэнергии - оператору оптового или розничного рынка, распределительной компании или конечному потребителю - возможности выбора. .

Принципиально важно при этом внести необходимые изменения в построение системы договорных отношений в отраслях, включающих сферы естественной монополии, и, наряду с этим - потенциально конкурентные сферы - в части обеспечения возможности взаимного выбора как поставщикам, так и потребителям.

Создание условий для перехода из состояния естественной монополии в конкурентное состояние

Состояние естественной монополии, как правило, имеет временный характер и, в конечном счете, зависит от состояния экономики, уровня техники, технологии и организации производства в регулируемых отраслях.

Научно-технический прогресс во многих случаях приводит к тому, что перестает быть очевидным эффект от масштабов производства. В результате сферы деятельности, ранее относящиеся к естественно монопольным, перестают быть таковыми. Задачей антимонопольных органов и органов регулирования естественных монополий в этой ситуации является принятие мер по недопущению сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Так, анализ товарного рынка в сфере транспортировки нефтепродуктов по магистральным трубопроводам показал, что эта сфера деятельности испытывает очень сильное конкурентное давление со стороны других видов транспорта: железнодорожного, водного, автомобильного - по крайней мере, в отдельных

географических сегментах рынка. Это позволяет перейти от режима прямого контроля и регулирования к режиму наблюдения и устранения нарушений в рамках антимонопольного законодательства.

Другой пример касается железнодорожного транспорта. Программой структурной реформы железнодорожного транспорта предусмотрено создание компаний, конкурирующих между собой. Вместе с тем МПС России в 1998 г. издало указание о создании единого предприятия ГУП «Рефсервис» на основе слияния всех рефрижераторных депо, выделяемых из состава железных дорог. Тем самым была исключена любая возможность предоставления услуг рефрижераторных перевозок на конкурентных принципах.

Принятие антимонопольными органами необходимых мер позволило отменить решение МПС России и создать три конкурирующих хозяйствующих субъекта, действующие на рассматриваемом рынке.

Особенности договорных отношений в сфере естественных монополий

Статья 8 Закона «О естественных монополиях» устанавливает ряд обязанностей субъектов естественных монополий, и, в первую очередь, обязанность заключать договоры с потребителями на реализацию товаров, в отношении которых осуществляется регулирование.

Следует отметить, что в Законе «О конкуренции...» и в Законе «О естественных монополиях» не делается различия между товаром, услугой и работой - последние два понятия включаются в более общую категорию «товара». В то же время в Гражданском Кодексе РФ понятия товара и услуги имеют принципиальные различия, каждому из них соответствует определенный вид сделок и договорных отношений.

Принципиально важным для развития конкуренции и обеспечения возможности выбора поставщиков и потребителей в сферах естественных монополий является разделение деятельности по транспортировке (оказание услуг, выполнение работ) и собственно транспортируемого товара (и сопутствующие вопросы купли-продажи, поставки).

Для организации эффективных схем договорных отношений в электроэнергетике важно снять законодательные ограничения, в том числе отмеченные выше. В последние годы имела место практика ценообразования на оптовом рынке электроэнергии, в соответствии с которой устанавливаются (регулируются) как тарифы на электрическую энергию (мощность), поставляемую на ФОРЭМ, так и тарифы на электроэнергию (мощность), поставляемую с этого рынка его субъектам. Таким образом, тарифы на электроэнергию (мощность) формируются и регулируются точно так, как если бы оператор ФОРЭМ покупал электроэнергию (мощность) у одних субъектов рынка и продавал ее другим субъектам рынка.

Однако, в действительности в основу платежных отношений между субъектами ФОРЭМ, а также отношений оператора оптового рынка с государственным бюджетом (по налогам) была положена противоположная концепция. Суть концепции состояла в том, что организатор ФОРЭМ - РАО «ЕЭС России» и оператор ФОРЭМ - ЦДУ ЕЭС России лишь осуществляли передачу принадлежащей другим субъектам электроэнергии по магистральным сетям и оказывали диспетчерские услуги.

Очевидно, что подобная двойственность подходов в организации ФОРЭМ (а это отмечалось ранее рядом министерств и ведомств, в том числе и МАП России) препятствует выполнению задач, поставленных в вышеупомянутом Указе Президента Российской Федерации, а именно:

- развитию конкуренции на оптовом рынке электроэнергии;

- разрешению кризиса неплатежей в электроэнергетике;
- переходу к тарифам, стимулирующим эффективные решения в производстве и потреблении электроэнергии.

Улучшение платежей через отключение неплательщиков

Одним из важных факторов совершенствования правовых отношений в области естественных монополий является ужесточение политики отключения неплательщиков. Для этого могут потребоваться изменения в Гражданском кодексе, на что указывалось российскими и зарубежными экспертами - в частности, в докладах Всемирного банка.

Гражданский кодекс содержит положения, которые не позволяют поставщикам прекращать поставки при неплатежах. Хотя раздел 523 ГК дает право прекращать поставки покупателям, которые неоднократно не оплачивали свои счета, но положения раздела 546 (1) и раздела 546 (2), рассмотренные в совокупности, допускают иное толкование. Эти подразделы можно толковать так, что в поставках нельзя отказать физическим лицам даже в тех случаях, если они неоднократно не оплачивали свои счета. Раздел 546 (3) можно интерпретировать так, что даже для юридических лиц ограничение или прекращение поставок невозможно без их согласия.

Необходимо устранить эти необоснованные нормы и поставить право поставщика ограничивать или прекращать поставки потребителям-неплательщикам (независимо от того, являются ли они физическими или юридическими лицами) на безусловную юридическую основу путем тщательного анализа всех связанных с этим положений ГК и внесением в них соответствующих поправок.

При недостаточной жесткости законодательства отсутствуют стимулы для своевременной оплаты счетов за энергоносители. Здесь ключевую проблему представляют неплатежи бюджетных организаций всех уровней, что в конечном итоге ведет к задолженности, налоговым зачетам и широкому использованию неденежных форм расчетов. Все упомянутые факты стимулируют распространение коррупции в отраслях естественных монополий. Государственным органам власти необходимо уделять большое внимание ликвидации структур, занимающихся посредничеством в бартерных операциях и находящихся в собственности или под контролем руководителей компаний или государственных предприятий, работающих в сфере естественных монополий. Настойчивость в требованиях проводить основную долю платежей в денежной форме и графики перехода преимущественно на денежные расчеты могут также сыграть положительную роль.

Отмена налоговых льгот на экспортные поставки природного газа и растущие требования об оплате налогов в денежной форме привели к тому, что ОАО «Газпром» стал уделять гораздо больше внимания отечественным потребителям и даже заключил соглашение с РАО «ЕЭС России» в обмен на приостановление процедур банкротства против 26 региональных АО-энерго. Этот шаг является первым в направлении ужесточения бюджетных ограничений на уровне предприятий. На наш взгляд, отключать потребителей за неплатежи с точки зрения процедур реализации значительно проще, чем осуществлять массовые банкротства предприятий, имеющих огромную просроченную задолженность за услуги естественных монополий.

Проблема транспарентности

Некоторые статьи Закона «О конкуренции...» и «О естественных монополиях» сформулированы неточно и неполно, что создает определенные трудности при их использовании. К примеру, в ст.13 Закона РФ «О конкуренции...» и в ст.13 Закона РФ «О естественных монополиях» имеется норма о праве, соответственно,

антимонопольных органов и органов регулирования естественных монополий на «беспрепятственный доступ к информации», но не сказано - к какой именно. На практике при попытке получить ту или иную информацию указанные органы наталкиваются (могут наталкиваться) на отказ, мотивированный именно тем, что Закон не определяет конкретный перечень информации, которую хозяйствующий субъект обязан представить.

Хотя, следует отметить, что рядом подзаконных актов, такие перечни конкретизируются. Например, Приказ ГКАП России от 13 октября 1995 г. определяет перечень обязательной и дополнительной информации, необходимый для принятия решения по ходатайствам или уведомлениям, предусмотренным ст.ст.17 и 18 Закона «О конкуренции...». Постановление Правительства Российской Федерации "Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию" от 04.02.1997 N 121 (ред. от 31.10.1999) также определяет перечень информации и порядок ее представления в регулирующие органы для принятия решения по пересмотру регулируемых тарифов.

Считаем целесообразным, более детально регламентировать вопросы предоставления информации, на основании которых можно квалифицировать факты монополистической деятельности (ст.ст.4-8 Закона «О конкуренции...»). Особенно это касается вопросов, связанных с соглашениями и согласованными действиями, предусмотренными ст.ст.6 и 8 Закона «О конкуренции...».

В Законе «О конкуренции...» не регламентированы вопросы оперативно-розыскной деятельности. Как следствие антимонопольное расследование в большей степени может претендовать на научное исследование товарных рынков, чем на деятельность, в результате которой ожидаются выявления серьезного нарушения в экономической сфере.

В настоящее время достаточно часто обсуждается вопрос о недостаточности полномочий органов регулирования естественных монополий в части контроля за сделками, конечной целью которого является недопущение экономически необоснованного сдерживания перехода из сферы естественной монополии в конкурентные сферы (ст.7 Закона «О естественных монополиях»). Вносятся предложения о необходимости изменения и дополнения Закона в части снижения порога контролируемых сделок, заданного в виде императивной нормы. При этом за все время, в течение которого были созданы и функционировали органы регулирования, ни один из них не разработал порядка предоставления соответствующей информации. Результат - нормы ст.7 Закона «О естественных монополиях» не могут применяться.

Как показывает, к примеру, анализ ситуации на ФОРЭМ, в условиях существования экономических противоречий между его субъектами, отсутствия правил, детально регламентирующих его деятельность, законодательно не закрепленной диспетчерской дисциплины снижаются возможности финансового контроля за расчетами на оптовом рынке. Эта информация должна быть открыта для всех участников рынка, однако зачастую данные Расчетно-платежного центра - оператора ФОРЭМ - расходятся с информацией, которую имеют субъекты рынка. В результате возникает ситуация, когда финансовое положение одних субъектов рынка, а именно РАО «ЕЭС России» - организатора ФОРЭМ - и его дочерних электростанций существенно лучше, чем других - АЭС, концерна «Росэнергоатом», избыточных энергосистем. Это не способствует установлению равноправных договорных отношений.

Действенной мерой по предупреждению монополистической деятельности в сфере естественных монополий является упорядочение регулирования естественно-монопольных сфер и, наряду с этим, применение конкурсных принципов приобретения ресурсов субъектами естественных монополий.

Одним из условий обеспечения прозрачности деятельности регулируемых предприятий в сферах естественных монополий является **разделение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности** как в рамках отдельного ведения учета и контроля, так и в процессе имущественных преобразований.

Как показывает широкомасштабный опыт, **приватизация** субъектов естественных монополий должна осуществляться по индивидуальным планам. Реализация каждого отдельного проекта должна сопровождаться выполнением инвестиционных и социальных условий или поведенческих требований. Стратегическое значение этих предприятий для экономики государства обуславливает необходимость закрепления в его собственности пакета акций (долей) в уставном капитале хозяйствующих субъектов, которые позволяют влиять на предпринимательскую деятельность либо определять условия ее ведения. Принципиально важно с учетом специфики каждого конкретного случая определиться со стратегией выбора инвесторов, к примеру, стратегического инвестора или произвольных групп мелких инвесторов; необходимо ли продавать крупные холдинговые компании, либо осуществлять продажу отдельных предприятий.

5. Выводы и предложения

5.1. Долгосрочные направления экономической политики в области естественных монополий

Очевидно, что только часть видов хозяйственной деятельности, осуществляемых в таких отраслях, как газовая промышленность, электроэнергетика и железнодорожный транспорт, в действительности являются естественными монополиями. Другие виды хозяйственной деятельности в потенциале могут эффективно функционировать в условиях конкуренции, но создание условий для этого предполагает необходимость проведения структурных изменений в существующих предприятиях.

Например, производство, как в электроэнергетике, так и в газовой промышленности, в отличие от транспортировки и распределения, к сфере естественных монополий не относится. На железнодорожном транспорте конкуренция с другими видами транспорта либо уже существует, либо ее появление возможно при достижении некоторых условий. Теоретически можно рассматривать варианты возникновения внутривидовой конкуренции между отдельными железнодорожными предприятиями.

В идеале все эти отрасли должны претерпеть структурные изменения, которые бы позволили максимально задействовать конкурентные возможности рынка, существенно ограничив сферу государственного регулирования.

Правильно проведенное реструктурирование может не только рационально ограничить сферу регулирования, но и сделать регулирование более эффективным посредством четкого разделения регулируемых и нерегулируемых видов хозяйственной деятельности. В случае их объединения в рамках одного предприятия задача определения разрешенного уровня цен, стоящая перед регуляторами, усложняется тем, что невозможно точно рассчитать издержки, которые должны быть отнесены на регулируемые виды деятельности. В практике регулирования встречаются случаи

перенесения затрат с нерегулируемых на регулируемые виды деятельности, с одной стороны, это позволяет обосновать повышение цен в органах регулирования, с другой стороны, на нерегулируемых рынках может применяться заниженная цена, позволяющая устранить конкурентов или увеличить долю на рынке.

В электроэнергетике, газовой промышленности и на железнодорожном транспорте необходимо осуществить ряд преобразований, которые позволят решить описанные выше проблемы, или, по крайней мере, облегчить их решение.

1. Регулируемые и нерегулируемые виды деятельности должны быть отделены друг от друга настолько, насколько это возможно в существующих экономических, социальных и политических условиях. Разделение бухгалтерских балансов и учета является минимальным требованием, но лучшим решением проблемы может стать создание самостоятельных предприятий в каждом виде деятельности. Это в первую очередь необходимо сделать для предприятий социальной инфраструктуры, передавая их муниципалитетам или продавая частным предприятиям. Вспомогательные виды хозяйственной деятельности (ремонт, строительство, машиностроение и др.), хотя обычно и имеют специализированную направленность, но могут осуществляться на конкурентных принципах.

2. В регулируемых видах деятельности требуется достаточная открытость и доступность информации для органов регулирования, что позволит назначать цены (тарифы) на уровне, достаточно высоком для обеспечения справедливой прибыли на вложенные инвестиции и, соответственно, для привлечения новых инвестиций.

3. Потенциально конкурентные сегменты отраслей должны быть выделены и реорганизованы таким образом, чтобы конкуренция реально заработала. Так, могут быть образованы диверсифицированные генерирующие компании, между которыми напрямую могла бы осуществляться конкуренция на оптовом рынке электроэнергии. В области междугородной и международной телефонной связи уже в настоящее время имеет место конкуренция. В перспективе в газовой промышленности также можно получить конкуренцию между предприятиями, производящими природный газ, и начать можно было бы с создания новых производителей вне организационной структуры ОАО «Газпром».

4. Конкуренция в некоторых видах хозяйственной деятельности работает только в том случае, если естественные монополии регулируются для поддержания конкуренции. Так, электростанциям и производителям природного газа необходим свободный и недискриминационный доступ к транспортным системам, а междугородным и международным телефонным операторам требуется свободный и справедливый доступ к сетям общего пользования. Задачей органов регулирования является обеспечение такого свободного и справедливого доступа для всех участников рынка, стремящихся к получению лицензий. Процедуры лицензирования, определяющие условия, на которых новые участники могут вступить в конкуренцию на рынках, должны быть открытыми и недискриминационными.

Так, в электроэнергетике необходимо создать независимую организацию, которая, находясь под контролем органа регулирования, отвечала бы за бесперебойное функционирование оптового рынка электроэнергии на основе открытых для операторов правил.

5. Должно быть улучшено корпоративное управление компаниями, работающими в сфере естественных монополий. В настоящее время федеральное правительство владеет контрольными пакетами акций всех предприятий, но зачастую его роль в управлении является номинальной. В рыночных экономиках держатели

акций и их представители, советы директоров оказывают давление на руководство компаний с целью увеличения стоимости этих ценных бумаг.

Не претендуя на полноту, можно перечислить отдельные предложения, основной целью которых является совершенствование системы государственного регулирования и повышения эффективности функционирования отраслей, имеющих особенности естественных монополий в России:

- в области электроэнергетики

Структурная политика и законотворческая деятельность: Создать межведомственную комиссию для решения актуальных задач. Разработать детальный план действий Правительства в области структурных преобразований в электроэнергетике. Подготовить к принятию необходимые законодательные акты по электроэнергетике.

Улучшить поступление платежей: Ликвидировать все виды защиты от отключения неплатежеспособных потребителей электроэнергии. Усовершенствовать процедуры уведомления потребителей об отключении. Разработать механизмы для решения проблемы неплатежей со стороны бюджетных организаций, увязав неплатежи с налогообложением и вариантами участия в прибыли.

Сформировать независимого оператора оптового рынка электроэнергии: На основе существующих подразделений РАО “ЕЭС России” образовать независимую неприбыльную организацию для выполнения диспетчерской и расчетной функций. Федеральная энергетическая комиссия должна разработать правила функционирования оптового рынка, которые должны применяться независимым оператором оптового рынка.

Первоначальное реструктурирование производителей электроэнергии: с целью создания конкуренции в производстве электроэнергии реорганизовать генерирующие мощности РАО “ЕЭС России” и связанные с ними строительство, планирование и некоторые другие функции в рамках 4-6 диверсифицированных генерирующих компаний, контрольные пакеты акций которых на первоначальной стадии реструктурирования могут оставаться в собственности РАО “ЕЭС России”.

Приватизация электроэнергетических компаний: Реструктурирование и приватизация создадут эффективное управление компаниями и максимизируют налоговые поступления из отрасли. Вместе с тем приватизация без предварительного реструктурирования может в будущем затруднить решение структурных проблем и ограничить конкуренцию в производстве электроэнергии.

- в области газовой промышленности

Улучшить поступление платежей: Аналогично электроэнергетике.

Совершенствование оптовых цен на природный газ: Продолжить процесс региональной дифференциации цен на природный газ. Прекратить перекрестное субсидирование населения за счет промышленных потребителей (Следует иметь в виду, что реально это может быть осуществлено только региональными властями).

Открытость и прозрачность финансовых показателей: Требуется четкое разделение производства и транспортировки природного газа, экспортных операций и других видов хозяйственной деятельности, при этом отдельные предприятия в рамках ОАО “Газпром” должны иметь свои собственные балансовые счета. Обеспечить возможность взаимодействия между отдельными предприятиями на открытых контрактных принципах.

Недискриминационные условия доступа к газопроводам для независимых производителей: Правила, обеспечивающие недискриминационный доступ к

газопроводам для независимых производителей природного газа, должны неукоснительно соблюдаться.

Отделение и демонаполизация вспомогательных видов хозяйственной деятельности: Должно быть продолжено выделение потенциально конкурентных вспомогательных видов хозяйственной деятельности из состава ОАО "Газпром". Следует обеспечить конкурентное снабжение материальными ресурсами газовой промышленности.

- в области железнодорожного транспорта

Прекращение перекрестного субсидирования убыточных видов услуг: Обеспечить субсидирование пригородных пассажирских железнодорожных перевозок за счет средств региональных бюджетов. Повысить тарифы в пассажирских поездах дальнего следования, по крайней мере, до уровня, покрывающего приростные издержки. Выработать эффективные решения в отношении малодеятельных железнодорожных линий (закрытие, передача финансовой ответственности региональным бюджетам, передача или продажа линий использующим их предприятиям).

Сокращение занятости. Определить ответственность Правительства и железных дорог в отношении излишних работников. Способствовать сокращению занятых в отрасли посредством реализации специальных социальных программ (аналогично программам, применяемым в угольной промышленности).

Передать непроизводственные виды деятельности (жилищного хозяйства, здравоохранения, образования и т.п.) в частное владение или местным органам власти. Сокращать налоговые льготы, предоставляемые, начиная с 1996 г., на поддержание данных видов деятельности.

Прекратить централизованное перераспределение доходов железных дорог. С этой целью осуществить региональную дифференциацию тарифов, основанную на фактическом распределении доходов между железными дорогами.

Выделить и приватизировать вспомогательные предприятия (ремонт, строительство, машиностроение и др.). Потребовать от железных дорог обеспечения этих услуг на конкурентных принципах. На основе антимонопольного законодательства обеспечить грузоотправителям свободный выбор контрагентов по погрузочным, разгрузочным и другим видам работ.

В долгосрочной перспективе *изменить структуру железных дорог* с целью повышения экономической эффективности функционирования отрасли и создания возможностей для появления внутриотраслевой конкуренции. Перегруппировать потенциально конкурирующие линии между различными железными дорогами. Объединить отделения железных дорог, которые расположены вдоль одного маршрута и взаимодополняют друг друга, в единые предприятия. Предоставить свободные права доступа к путям для независимых перевозчиков.

5.2. Выводы и рекомендации в области права и регулирования естественных монополий

С точки зрения правового регулирования отраслей естественных монополий можно сделать несколько выводов и рекомендаций:

Принятие поправок к действующему Федеральному закону "О естественных монополиях" должно обеспечить единообразный подход к регулированию субъектов естественных монополий на всех уровнях, определить формы правового регулирования естественных монополий на региональном и местном уровне, в том числе в ЖКХ, разграничить компетенцию федеральных органов исполнительной власти, органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию естественных монополий.

Не происходило дублирования функций антимонопольных органов и органов регулирования естественных монополий. Разграничение их полномочий осуществлялось не по субъекту регулирования, а по определенным видам правоотношений. Вместе с тем эти функции в конце 1998 г. были объединены в одном антимонопольном органе.

МАП России излишне перегружено функциями, лежащими за рамками собственно конкурентной политики. Следует в первую очередь выделить полномочия по регулированию отраслей естественных монополий и восстановить независимость органов регулирования тарифов естественных монополий в полном объеме.

Ограниченность средств федерального бюджета не должна стать непреодолимым препятствием для создания территориальных подразделений федеральных органов регулирования отраслей естественных монополий. В противном случае существенно сократятся возможности реализации единой федеральной политики в области естественных монополий, что может привести к созданию определенных административных барьеров.

Важным условием обеспечения прозрачности деятельности регулируемых предприятий в сферах естественных монополий является разделение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности как в рамках раздельного ведения учета и контроля, так и в процессе имущественных преобразований.

Работа комиссий Правительства РФ по реформированию отдельных отраслей естественных монополий должна быть возобновлена, что позволит не только обновлять отраслевые планы реструктурирования, но и постоянно контролировать их реализацию. При организации работы Правительства в области реформирования естественных монополий следует учитывать опыт работы подобных комиссий в 1997-1998 гг.

Приложение 1. О нарушениях антимонопольного законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе регулирования естественных монополий

К наиболее характерным случаям неправомерного вмешательства органов исполнительной власти в процессы регулирования естественных монополий относятся следующие.

Необоснованное предоставление льготных тарифов на услуги естественных монополий, несогласование их предоставления с антимонопольными органами.

Тамбовским территориальным Управлением (ТУ) МАП России рассматривалось дело в отношении Региональной энергетической комиссии (РЭК), необоснованно предоставившей льготы по оплате электрической энергии отдельным хозяйствующим субъектам. Во исполнение выданного ТУ предписания Энергонадзор по поручению РЭК провел проверку хозяйствующих субъектов, имеющих льготные тарифы, и рекомендовал комиссии вынести решение об их отмене у перечисленных в предписании антимонопольного управления хозяйствующих субъектов. Предписание ТУ МАП России было исполнено. В последующем предоставление РЭК льготных тарифов производилось только по согласованию с ТУ МАП России.

Архангельский областной суд признал недействительным и, в связи с этим, не порождающим никаких правовых последствий, раздел IV Распоряжения администрации Архангельской области, устанавливающий тариф в размере 3

неденоминированных млн. руб. на услугу связи “внеочередная установка телефона”. Основанием явилось противоречие указанного акта ст.7 Закона “О конкуренции...” в части создания благоприятствующих условий деятельности предприятиям связи - АО “Артелеком” и ТОО “АГТС” - по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, работающими на том же товарном рынке, а также установление не предусмотренных законодательством Российской Федерации приоритетов при определении очередности граждан при предоставлении доступа к местной телефонной связи.

Установление тарифов на услуги, не предусмотренные действующим порядком регулирования.

Региональной энергетической комиссией Калужской области был установлен тариф на обслуживание внутридомового газового оборудования, что противоречит действующему порядку государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию производственно технического назначения и товаров народного потребления. После выдачи предписания Калужского ТУ МАП России неправомерное вмешательство органа исполнительной власти в деятельность хозяйствующего субъекта было прекращено.

Распоряжением администрации Волгоградской области “Об утверждении тарифов на услуги связи” было предусмотрено, в частности установление тарифов на услуги телеграфной связи (предоставление зонных телеграфных каналов на полные и неполные сутки) и тарифы на услуги междугородней телефонной связи для организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов. В этой части постановление противоречило постановлению Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 года № 793 “О перечнях услуг связи, на которые осуществляется государственное регулирование цен (тарифов)” (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 03.08.96 № 933 и от 07.03.97 № 265). Управлением были приняты необходимые меры.

Наличие ведомственных (межведомственных) нормативных актов, создающих благоприятствующие условия деятельности субъектов естественных монополий.

Пунктом 4 Правил пользования системы коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации, утвержденных приказом Минстроя России, установлено два способа учета отпущенной воды - по показаниям приборов учета (п.4 Правил), а при их отсутствии - по пропускной способности устройств и сооружений при круглосуточном действии полным сечением (п.4.3 Правил). В то же время в хозяйственной практике применяется еще учет воды по лимитам (нормам) потребления. Таким образом, руководствуясь названными Правилами, организации, осуществляющие эксплуатацию систем водопровода и канализации, при отсутствии прибора учета, могут навязывать абонентам крайне невыгодные для них условия учета воды по пропускной способности устройств.

МАП России обратился в Госстрой России с представлением, согласно которому пункт 4.3 и связанные с ним пункты Правил противоречат ст.ст.541 п.1 и 544 п.1 Гражданского Кодекса Российской Федерации, и в свою очередь ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов в выборе способа учета количества отпущенной воды, создают благоприятствующие условия водоснабжающих организаций. Указанный пункт Правил вступает в противоречие с п.1 ст.7 Закона.

По информации Госстроя России, указанные Правила переработаны и утверждены приказом по Госстрою России и направлены на согласование в Минюст России.

Как правило, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при определении порядка формирования платы за присоединение исходят из Методических рекомендаций “О порядке привлечения на строительство (расширение) объектов электроэнергетики средств, входящих в состав Российской Федерации республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также средств предприятий и организаций потребителей теплоэнергии и электроэнергии”, утвержденных Минтопэнерго России еще в 1992 г.

МАП России обратился в Минтопэнерго России с указанием на то, что АО-энерго не вправе навязывать потребителям условия договора о взимании средств долевого участия в порядке платы за присоединение. Указанное действие квалифицируется как нарушение п.1 ст.5 Закона.

Минтопэнерго России письмом от 05.02.97 г. № МТ-772 отменило указанные Методические рекомендации, в связи с тем, что они вошли в противоречие с антимонопольным законодательством. Хотя старый порядок уже отменен, однако новый еще не разработан. Предложения МАП России об урегулировании этого вопроса в рамках разрабатываемых Правил пользования электрической и тепловой энергией пока не нашли поддержки.

В условиях падения производительности труда, снижении эффективности финансово-экономической деятельности предприятий - естественных монополистов покрытие расходов, связанных с социальными льготами и определенными “отраслевыми преимуществами”, решается за счет отнесения их на себестоимость и включения в тариф.

Так, по отраслевому тарифному соглашению между ОАО “Дальэнерго” и Приморским краевым комитетом “Электропрофсоюз” были предусмотрены следующие льготы:

- минимальная месячная тарифная ставка рабочего первого разряда превышала среднероссийскую в 3 раза;
- предусматривалась ежеквартальная индексация минимальной месячной тарифной ставки;
- работникам ОАО предоставляется право на 50% скидку установленной платы за электроэнергию и тепло (работникам, проживающим в газифицированных домах - 50% скидка за газ);
- установлен размер оплаты с родителей, работающих в системе ОАО “Дальэнерго”, дети которых посещают детские дошкольные учреждения, в размере 10% (90% - за счет “Дальэнерго”) и др.

По данному вопросу готовятся предложения, направленные на отмену неоправданных льгот.

Наделение субъектов естественных монополий функциями и правами государственных органов, в том числе функциями контроля и надзора.

ГУП “Водоканал” г. Санкт-Петербурга на основании городских правил и нормативов приема сточных вод осуществляет контроль за содержанием загрязняющих веществ в поступающих в городскую канализацию промышленных стоках предприятий Санкт-Петербурга, являясь при этом финансово заинтересованной стороной, связанной с указанными предприятиями договорами. Мэрии Санкт-Петербурга было рекомендовано организовать независимую службу контроля, наделенную соответствующими полномочиями осуществления проверок и наложения штрафов, которые бы поступали в городской бюджет, однако это не было исполнено. Дело находится на контроле в ТУ.

Аналогичная ситуация существует и в отношении “Ленгаза”, который осуществляет газоснабжение, а также является хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке обслуживания бытовых газовых приборов. При этом он наделен правом отключать газ в случае, если абонентское газовое оборудование смонтировано технически правильно, с соблюдением требований технологии и техники безопасности, но фирмой (лицом), не имеющей лицензии - то есть фактически осуществлять меры контроля за соблюдением требований лицензирования.

Приморским ТУ МАП России было выявлено, что в соответствии с постановлением губернатора Приморского края “О создании вачманской службы в портах Приморского края” вачманская служба портов организовывалась на базе ООО “Берег”, чем создавались благоприятствующие условия для его деятельности. При этом ООО “Берег” наделялось правами и функциями государственных органов. По предложению антимонопольных органов губернатором края было принято постановление, которым внесены изменения с учетом всех замечаний территориального управления МАП России.

Ненадлежащее осуществление органами исполнительной власти государственного регулирования естественных монополий, предусмотренного установленным порядком.

В ряде мест не осуществляется государственное регулирование тарифов на услуги канализации, предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 “О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)”.

Архангельское ТУ МАП России обратилось с иском в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов, а также интересов МП “Водоканал” г. Архангельска, с иском о признании недействительным договора на очистку сточных вод, заключенного этим предприятием с АО “Соломбальский ЦБК”. Причиной для обращения в суд послужило отсутствие государственного контроля за процессом ценообразования на очистку стоков, уклонение соответствующих органов от регулирования тарифов на эти услуги. В результате необоснованные затраты включаются в тарифы стоимости водопроводной воды для населения.

Карачаево-Черкесское территориальное управление МАП России, рассмотрев материалы, представленные АО “Карачаево-Черкесэнерго” по расчетам тарифов на электрическую энергию, установило, что варианты расчетов не соответствуют утвержденными ФЭК России Методическими указаниями о порядке расчета тарифов на электрическую и тепловую энергию на потребительском рынке и ведут к дискриминации и дополнительным финансовым потерям у потребителей высокого напряжения из-за распределения выпадающих доходов (по льготным потребителям) по методике выравнивания тарифов по не льготным потребителям. Территориальное Управление в письме, направленном в РЭК Карачаево-Черкесской Республики, сообщило о несоответствии расчета тарифов на электрическую энергию. Однако РЭК не принял надлежащих мер по разработке, рассмотрению и утверждению тарифов на электрическую энергию по ранее действующему “Положению о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации на 1993 г.” Комиссия Карачаево-Черкесского ТУ МАП России выдала предписание РЭК о пересмотре тарифов в соответствии с установленным порядком ценообразования. РЭК, не найдя поддержки в ФЭК России, исполнила предписание ТУ.

Включение в тарифы затрат, не предусмотренных действующим порядком формирования тарифов.

Мурманским ГУ МАП России было предложено внести изменения в постановление Главы администрации области “О программе организации индивидуального учета расхода газа (счетчиков) на территории Мурманской области” в части неправомерности включения затрат по установке индивидуальных приборов учета расхода газа в тарифы оплаты услуг газоснабжения населением. Необходимые изменения были внесены.

В ряде субъектов Российской Федерации достигнуто соглашение с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления об обязательном согласовании с территориальными управлениями МАП России проектов постановлений (распоряжений) и нормативных актов по вопросам, входящим в компетенцию антимонопольных органов. В связи с этим фактов неправомерного вмешательства органов исполнительной власти в процессы регулирования деятельности естественных монополий не выявлено в Московской, Тульской, Оренбургской, Ивановской областях и в некоторых других. Все замечания и предложения, высказанные территориальными управлениями по документам, изданными администрациями субъектов Российской Федерации, в основном учитываются, и документы приводятся в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.

Приложение 2. Законодательные и нормативные акты по регулированию и реформированию естественных монополий в Российской Федерации

Документы о естественных монополиях в целом

Конституция Российской Федерации. Принята 12.12.93 г.

Закон Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 02.01.2000 г.).

Федеральный закон "О естественных монополиях" от 17.08.95 г. № 147-ФЗ.

Указ Президента Российской Федерации "О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации" от 23.02.95 г. № 220.

Указ Президента Российской Федерации "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" от 28.02.95 г. № 221.

Постановление Правительства Российской Федерации "О совместных действиях базовых отраслей по стабилизации цен и тарифов, улучшению расчетов между предприятиями за поставляемую продукцию и оказываемые услуги" от 9.09.94г. № 1024.

Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" от 7.03.95г. № 239.

Постановление Правительства Российской Федерации "О государственном регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий" от 13.10.95 г. № 997.

Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий" от 12.02.96 № 140 (ред. от 03.04.97).

Постановление Правительства Российской Федерации "О регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отраслей естественных монополий во втором полугодии 1996 г." от 17.07.96 № 869

Указ Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности" от 17.10.96 № 1451

Постановление Правительства Российской Федерации "О регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отдельных отраслей естественных монополий в первом полугодии 1997 года" от 04.02.97 № 124 (ред. от 08.04.97)

Постановление Правительства Российской Федерации "О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий" от 03.04.97 г. № 389

Указ Президента Российской Федерации "Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий" от 28.04.97 г. № 426.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении программы мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий" от 07.08.97 № 987 (ред. от 25.05.98)

Постановление Госкомстата РФ "Об утверждении форм отчетности предприятий отраслей естественных монополий, представляемых в органы регулирования естественных монополий" от 18.09.97 № 65

Постановление Госкомстата РФ "Об утверждении формы отчетности предприятий отраслей естественных монополий, представляемой в органы регулирования естественных монополий" от 21.02.98 № 18

Указ Президента Российской Федерации "О структуре федеральных органов исполнительной власти" от 30.04.98 г. № 483 (в ред. Указа Президента РФ от 13.08.98 N 961).

Постановление Правительства Российской Федерации "О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 1997 г. № 987 "Об утверждении программы мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий" от 25.05.98 № 506

Постановление Правительства Российской Федерации "О совершенствовании регулирования тарифов на электрическую энергию, потребляемую железнодорожным транспортом" от 26.02.99 № 224

Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах, исключающих необоснованный рост затрат и цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий в 1999 году" от 03.03.99 № 253

Федеральный закон "Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса" от 24.06.99 № 122-ФЗ

"Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на 1999 год" (утверждено Постановлением Правительства РФ от 19.07.99 № 829)

Постановление Правительства Российской Федерации «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных принципов формирования цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий» от 13.10.1999 № 1158

Документы в области ТЭК

Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" от 14.04.95 г. № 41-ФЗ.

Указ Президента Российской Федерации "О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации" от 29.11.95 г. № 1194.

Постановление Правительства Российской Федерации "Вопросы Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации" от 16.04.96 г. № 444.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации" от 13.08.96 г. № 960.

Постановление Правительства Российской Федерации "О федеральном (общероссийском) оптовом рынке электрической энергии (мощности)" от 12.07.96 г. № 793.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию" от 04.02.1997 № 121 (ред. от 31.10.1999)

Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием" от 03.04.97 г. № 390.

Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями Российского акционерного общества "Газпром" от 12.05.97 № 478 (ред. от 14.05.98)

Постановление Правительства Российской Федерации "Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе российского акционерного общества "ГАЗПРОМ". От 14.07.97 г. № 858 (ред. от 20.11.1999)

Постановление ФЭК РФ "Об утверждении необходимых условий для принятия постановления ФЭК России о делегировании своих (части) полномочий в сфере регулирования естественных монополий в ТЭК региональным энергетическим комиссиям (РЭК) субъектов Российской Федерации" от 06.11.1997 № 120

Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке организации прямых платежей на федеральном (общероссийском) оптовом рынке электрической энергии (мощности)" от 16.11.97 г. № 1358.

Постановление Правительства Российской Федерации "О ценообразовании в отношении электрической энергии, потребляемой железнодорожным транспортом (электрическая тяга)" от 01.12.97 г. № 1498.

Постановление ФЭК РФ "Об утверждении положения "о реестре субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль" от 19.12.97 № 127/7.

Постановление ФЭК РФ "Об утверждении "Порядка оплаты услуг субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти на 1998 год" и постоянной составляющей тарифа на транспортировку нефти на экспорт по магистральным нефтепроводам" от 30.12.97 № 130/1(ред. от 15.05.98).

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении правил поставки газа в Российской Федерации" от 05.02.98 № 162.

Постановление Госкомстата России "Об утверждении формы отчетности предприятий отраслей естественных монополий, представляемой в органы регулирования естественных монополий" от 21.02.98 г. № 18.

Указ Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по обеспечению управления электроэнергетическим комплексом России" от 03.03.98 г. № 222.

Постановление ФЭК России "Об утверждении положения "О реестре энергоснабжающих организаций, в отношении которых осуществляется государственное регулирование" от 20.03.98 г. № 13/3.

Указ Президента Российской Федерации "О порядке обращения акций российского акционерного общества "Газпром" на период закрепления в федеральной собственности акций российского акционерного общества "Газпром" от 25.05.98 г. № 529.

Постановление ФЭК РФ "Об утверждении временного положения о государственном регулировании дифференцированных оптовых цен на газ" от 29.05.98 № 22/1

Указ Президента Российской Федерации "О снижении цен на газ для потребителей Российской Федерации " от 11.06.98 г. № 697.

Постановление ФЭК России Об утверждении временного положения о государственном регулировании дифференцированных цен оптовых на газ" от 29.05.98 г. № 22/1 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02.07.98 г. № 1548).

Постановление Правительства Российской Федерации "О введении раздельного учета затрат по регулируемым видам деятельности в энергетике" от 06.07.98 г. № 700.

Указ Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по снижению цен на природный газ" от 25.07.98 г. № 890.

Указ Президента Российской Федерации "О мерах по снижению тарифов на электрическую энергию" от 25.07.98 № 889.

Постановление ФЭК РФ "Об оптовых ценах на природный газ во 2 полугодии 1998 года и социальной защите населения при повышении оптовых цен на газ" от 31.07.1998 № 31/5 (ред. от 14.05.1999).

Указ Президента Российской Федерации "Об условиях продажи акций открытого акционерного общества "Газпром" от 10.08.98 г. № 943.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении порядка снижения цен на природный газ, реализуемый промышленным потребителям Российской Федерации, потребителям, финансируемым из бюджетов всех уровней, и газораспределительным организациям (перепродавцам)" от 10.08.98 г. № 916.

Федеральный Закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" от 11.02.1999 № 33-ФЗ.

Федеральный Закон "О газоснабжении в Российской Федерации" от 31.03.1999 № 69-ФЗ.

Постановление ФЭК РФ "Об учете затрат организаций электроэнергетики на закупку продукции (услуг) исходя из фактических рыночных цен (тарифов)" от 21.05.99 № 25/1.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении типового положения о региональной энергетической комиссии субъекта Российской Федерации" от 30.12.1999 № 1435.

Постановление Правительства Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 960" от 31.12.1999 № 1452.

Документы в области транспорта

Федеральный закон "О федеральном железнодорожном транспорте" от 25.08.95 г. № 153-ФЗ.

Указ Президента Российской Федерации "О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте" от 26.02.96г. № 276.

Постановление Правительства Российской Федерации "О совершенствовании системы тарифов на железнодорожные перевозки" от 13.07.95 г. № 706.

Постановление Правительства Российской Федерации "Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте" от 1.04.96г. № 358.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении положения о министерстве путей сообщения Российской Федерации" от 18.07.96 г. № 848.

Федеральный закон "Транспортный устав железных дорог Российской Федерации" от 08.01.98 г. № 2-ФЗ.

"Типовая программа проверки порядка применения цен, тарифов и сборов и соблюдения законодательства субъектами естественных монополий на транспорте" (утверждена ФСЕМТ РФ 17.02.1998).

Приказ ФСЕМТ РФ «Об утверждении положения о реестре субъектов естественных монополий на транспорте» от 20.03.98 № 13.

Постановление Правительства Российской Федерации (ред. от 20.05.99) "О реализации мер по совершенствованию структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации" от 21.03.98 г. № 338.

Постановление Правительства Российской Федерации "О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта" от 15.05.98 № 448.

Постановление Правительства Российской Федерации "О совершенствовании государственной тарифной политики на федеральном железнодорожном транспорте" от 26.05.98 № 507 (ред. от 08.05.99).

Постановление Правительства Российской Федерации "О дополнении перечня государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, подлежащих выводу из структуры железнодорожного транспорта и приватизации" от 20.05.99 № 550.

Приказ МАП РФ «Об утверждении положения о Реестре субъектов естественных монополий на транспорте» от 09.07.1999 № 215.

Документы в области ЖКХ

Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" (в ред. Федеральных законов от 12.01.96 № 9-ФЗ, от 21.04.97 № 68-ФЗ).

Указ Президента Российской Федерации "О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципальных жилищных фондов" от 29.03. 96 г. № 432.

Указ Президента Российской Федерации "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации " от 28.04.97 года № 425 (в ред. Указа Президента РФ от 27.05.97 № 528).

Указ Президента Российской Федерации "О дополнительных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации" от 27.05.97 года № 528.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об образовании правительственной комиссии по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации" от 01.07.97 г. № 777.

Постановления Правительства Российской Федерации "О дополнении состава правительственной комиссии по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации" от 28.07.97 г. № 1107, от 13.10.97 г. № 302, от 19.01.98 г. № 58.

Приказ Госстроя РФ "Об утверждении нормативно-методических материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации" от 11.12.97 № 17-132.

Постановление Правительства Российской Федерации "О программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998 - 1999 годы" от 20.12.97 г. № 1613.

Постановление Правительства Российской Федерации "Вопросы Министерства Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству" от 24.06.98 г. № 621.

Постановление Госстроя РФ "Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг" от 11.11.1998 № 13.

Постановление Госстроя РФ "Об утверждении методики планирования, учета и калькулирования себестоимости услуг жилищно-коммунального хозяйства" от 23.02.1999 № 9.

Приложение 3. **Некоторые статистические показатели**
3.1. Текущие тарифы на электроэнергию

Индексы цен за декабрь 1999 года

Показатели	Ед. изм.	ноябрь 1999г.
Индекс роста цен на продукцию электроэнергетики декабрь 1999/ноябрь 1999	%	101,3
декабрь 1999/1990	раз	15167
Индекс роста цен в промышленности декабрь 1999/ноябрь 1999	%	102,2
декабрь 1999/1990	раз	30180

Тарифы на электроэнергию

Средний тариф на электроэнергию для потребителей	коп/кВтч	27,22
Тариф на электроэнергию для населения	коп/кВтч	17,72
% к среднему тарифу декабрь 1999/ноябрь 1999.	%	65,1
декабрь 1999/1990	%	103,4
	разы	5600
Тариф на электроэнергию для промышленных и приравненных к ним потребителей с присоединенной мощностью > 750 кВа	коп/кВтч	30,71
% к среднему тарифу	%	112,8
декабрь 1999/ноябрь 1999.	%	100,4
декабрь 1999/1990	разы	18578

Данные РАО «ЕЭС России»

3.2. Структура расчетов в отраслях естественных монополий
в ноябре 1999 г. (млн. руб.)

	Объем оплаченной продукции	В том числе					
		денежными средствами	неденежными средствами	Из них			
				векселя	взаимные зачеты	бартер	прочие виды расчетов
Промышленность	117008	60035	56973	16917	28908	6878	4270
Структура платежей (%)	100.0	51.3	48.7	14.5	24.7	5.9	3.6
РАО «ЕЭС России»	20494	6840	13654	4761	7254	739	900
Структура платежей (%)	100.0	33.4	66.6	23.2	35.4	3.6	4.4
ОАО «Газпром»	27093	11034	16059	4857	3707	6108	1387
Структура платежей (%)	100.0	40.7	59.3	18.0	13.7	22.5	5.1
МПС	11340	7331	4009	130	2397	22	1460
Структура платежей (%)	100.0	64.6	35.4	1.1	21.1	0.2	13.0

Данные Госкомстата России.