

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ НЕ ДОЛЖНО ОПЕРЕЖАТЬ РАЗВИТИЕ РЫНКОВ

Георгий ИДРИСОВ, канд. экон. наук

Екатерина ПОНОМАРЕВА

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

Изменение регулирования естественных монополий (далее — ЕМ) в России обсуждается с первой половины 2013 г. Уже тогда появились предложения по созданию единого регулятора ЕМ. В частности, в 2013 г. Федеральная служба по тарифам (ФСТ) подготовила поправки к Федеральному закону от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», которые предполагали передачу части функций от Фе-

деральной антимонопольной службы к ФСТ¹. В результате Министерством экономического развития РФ была создана Рабочая группа по вопросам оптимизации и структурирования полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности ЕМ. Предполагалось, что конечным результатом деятельности Рабочей группы будут предложения о структуре и функциях регулятора(-ов) сфер ЕМ, который(-е) смог(-ли) бы максимально эффективно реализовывать политику в отношении ЕМ².

Впоследствии вопрос о создании единого регулятора ЕМ был отложен в связи с обсуждением предложенных моделей регулятора³ и с последующим ухудшением макроэкономической ситуации в середине 2014 г. В первой половине 2015 г. Минэкономразвития России вернулось к данному вопросу. Формальными причинами при этом выступили необходимость экономии бюджетных средств и структуризации всех видов контроля над деятельностью субъектов ЕМ, исключение дублирующих функций различных органов исполнительной власти и усовершенствование процесса регулирования, в том числе в рамках общей цели по усилению прозрачности работы субъектов ЕМ и снижению их издержек⁴.

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

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

³ Подробнее см. на официальном сайте Открытого правительства <http://open.gov.ru/events/5509474/>.

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

Необходимо отметить, что попытка усиления прозрачности работы субъектов ЕМ была предпринята в Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов ЕМ с участием потребителей⁵, в Плане мероприятий к ней («дорожной карте»)⁶, а также в Плане мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 гг.⁷. Предполагалось, что реализация мероприятий, предложенных в этих документах, будет способствовать повышению эффективности деятельности субъектов ЕМ и развитию экономики.

Как следствие, в 2013–2014 гг. субъекты ЕМ начали сокращать издержки: компании уменьшали объемы инвестиционных программ, отказывались от индексации затрат, переводили сотрудников на неполный рабочий день, продавали непрофильные активы⁸. Однако в конце 2014 г. при изменении условий торговли, закрытии доступа российских компаний к мировым финансовым рынкам и введении технологических санкций со стороны США и стран ЕС государственная политика в отношении ЕМ стала менее жесткой. Было предложено проводить индексацию тарифов на величину, превышающую ожидаемый Минэкономразвития темп роста цен (по формуле «инфля-

ция+1», где инфляция предполагалась равной 7,5%)⁹, а отдельные субъекты ЕМ, входящие в перечень системообразующих предприятий, получили государственную поддержку (как финансовую, так и нефинансовую)¹⁰. Например, тарифы ОАО «РЖД» в начале 2015 г. были индексированы на 10%, а для экспортных грузов размер индексации оказался выше (ОАО «РЖД» может регулировать экспортные тарифы от -12,8 до +13,4%), что было связано с увеличением издержек компании при отсутствии роста прибыли вследствие замораживания тарифов в 2014 г.

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

Однако, опираясь на анализ мирового опыта регулирования ЕМ и практику либерализации деятельности рынков и развития конкуренции¹¹, можно заключить, что эффективное регулирование субъектов ЕМ возможно только после развития (реформирования) рынков, на-

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

⁶ То же.

⁷ Утвержден председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 11.11.2013 № 6732п-П9.

⁸ См. официальный сайт Минэкономразвития России http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20140131_41; http://economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20130910_1

⁹ Подробнее см.: Доклад о прогнозе социально-экономического развития России на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: <http://economy.gov.ru/minec/press/news/201409185>; Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (проект): http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4/%D1%F6%E5%ED%E0%F0%ED%FB%E5+%F3%F1%EB%EE%E2%E8%FF_2016-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c804fd9b-7418-4f12-b075-9923e54ed9b4

¹⁰ Подробнее о критериях и формах поддержки см. официальный сайт Минэкономразвития России: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsectoreconom/2015031601>

¹¹ Подробнее см.: Joskow P.L. Regulation of natural monopoly // Handbook of law and economics. 2007. Vol. 2. Pp. 1227–1348; Joskow P.L. Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization // Review of Industrial Organization. 2005. Pp. 169–193; Pera A. Deregulation and privatization in an economy-wide context // OECD Economic Studies. Vol. 12. 1989. Pp. 159–204; The Principles for the Governance of Regulators. OECD. 2013: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.htm>; Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD. 2012: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>

правленного на институциональное разделение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности. Действия в обратной последовательности — сначала регулирование, потом развитие — обычно приводят к созданию долгосрочных барьеров как для развития конкуренции и обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов ЕМ, так и для реформирования самих субъектов ЕМ, корпоративный контур которых в процессе адаптации к регулирующей практике превращается в «котел» плохо администрируемых прибылей и убытков.

Применительно к России сказанное означает, что перед созданием единого регулятора ЕМ необходимо решить ряд первоочередных задач развития рынков ЕМ:

1. Обозначить контуры естественно-монопольных рынков.

Решение этой задачи предполагает проведение долгосрочной, последовательной и предсказуемой политики в отношении того, какие виды деятельности относятся к естественно-монопольным, а какие нет. В зависимости от этого, как правило, определяются формы регулирования естественно-монопольных видов деятельности (например, через прямой контроль некоторых субъектов ЕМ посредством участия государства в их деятельности или осуществления ценового и/или неценового регулирования), условия доступа к услугам субъектов ЕМ, условия конкуренции на рынках, не отнесенных к ЕМ.

Мировой опыт показывает, что страны достигают определенности в том, что является ЕМ, а что нет, в процессе своего развития. Например, в таких странах, как США, Великобритания и Япония, почти все отрасли с инфраструктурной компонентой относятся к ЕМ, а остальные либерализованы. В США отрасли железнодорожного транспорта — грузоотправители получили возможность взаимодействовать с разными перевозчиками, которые тем не менее осуществляют управление собственной инфраструктурой; в газовой отрасли появилось большое количество локальных монопо-

лий, осуществляющих добычу и транспортировку газа по собственным сетям. В Великобритании в результате дерегулирования газовой отрасли появилось множество поставщиков газа, а в некоторых регионах они образовали локальные монополии, включая, помимо добычи газа, его доставку конечному потребителю. В сфере электроэнергетики в Великобритании произошло разделение производства (в котором возникла конкуренция между производителями), передачи и распределения электроэнергии.

В России в настоящее время долгосрочные контуры развития отдельных отраслей ЕМ окончательно не определены. Концепции реформирования трех крупнейших отраслей — газовой, железнодорожных перевозок и электроэнергетики — кардинально различаются: фактически от полного обособления производства, транспортировки и сбыта, создания квазирынков электроэнергии и мощности, т.е. отделения естественно-монопольных видов деятельности от конкурентных, — в электроэнергетике до отказа от такого отделения — в газовой отрасли.

В железнодорожном транспорте важнейшие «развилки», видимо, уже пройдены — разделены оператор инфраструктуры и перевозчики, однако вопрос о формировании долгосрочных источников финансирования развития инфраструктуры, или хотя бы прозрачных правил выделения на это бюджетных средств, пока не решен. Как следствие, любая попытка «оптимизировать» расходы ОАО «РЖД» приводит к ответной реакции в виде повышения цен на ЕМ-услуги.

Одним из принципиальных вопросов в электроэнергетике является вопрос о формировании тарифов для крупных промышленных потребителей. В настоящее время счет на оплату создается здесь исходя из двух значений: платы за расчетную мощность оборудования на предприятии и собственно тарифа за единицу потребленной электроэнергии. Изначально предполагалось, что введение такой системы тарификации будет стимулировать пред-

приятия к снижению энергоемкости производства; на практике же переход к этой системе привел к фактическому повышению платы за электроэнергию крупными промышленными потребителями.

В газовой отрасли ситуация наиболее сложная — здесь фактически отсутствуют единые правила работы на рынке (связанные с регулированием цен, доступом к инфраструктуре и экспорту, равномерностью социальной нагрузки, упорядочиванием предоставления лицензионных, фискальных и регуляторных преференций различным производителям). В данной отрасли, в отличие от железнодорожной, важнейшие «развилки» ее развития еще не пройдены¹², и первоочередная задача регулятора, видимо, будет заключаться именно в определении контуров конкуренции в добыче, транспортировке, хранении и сбыте, а не в их регулировании.

2. Кратно снизить перекрестное субсидирование между различными категориями потребителей.

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

В мировой практике перекрестное субсидирование часто использовалось при формировании тарифов на железнодорожные перевозки различных видов грузов, тарифов на водоснабжение и водоотведение, на перевозки наземным транспортом, на услуги связи между городами различной удаленности. Например, до дерегулирования отрасли телекоммуникаций в США тарифы для местных звонков были занижены посредством включения издержек телефонных компаний, не зависящих от трафика (амортизационных отчислений, процентных платежей по кредитам и др.), в тарифы на звонки на дальние расстояния. В других странах, например в Великобритании, перекрестное субсидирование в отрасли телекоммуникаций присутствовало не только в тарифах на звонки на различные расстояния, но и в тарифах для крупных и мелких потребителей. Также в Великобритании до 1980-х годов существовало перекрестное субсидирование между различными регионами и видами потребителей в водоснабжении. Наличие перекрестного субсидирования, как правило, оправдывалось социальными соображениями — тем, что потребители в разных регионах, при прочих равных условиях, должны иметь сопоставимые издержки на оплату счетов независимо от издержек предоставления им услуг¹³.

В процессе либерализации рынков инфраструктурных отраслей стран ЕС, США, Канады и Австралии объемы перекрестного субсидирования в них сократились за счет формирования тарифов на товары (услуги) этих отраслей под воздействием рыночных стимулов (а не в результате выполнения государством социальных обязательств перед определенными группами потребителей) и появления конкуренции между различными поставщиками. Тем не менее в отдельных отраслях, таких, например, как ус-

¹² См.: Гордеев Д.С., Идрисов Г.И., Карпель Е.М. Теоретические и практические аспекты ценообразования на природный газ на внутреннем и внешнем рынках // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 80–102.

¹³ Подробнее см.: Kaserman D.L., Mayo J.W., Flynn J.E. Cross-subsidization in telecommunications: Beyond the universal service fairy tale // Journal of Regulatory Economics. 1990. Vol. 2. № 3. Pp. 231–249; Joskow P.L. Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization // Review of Industrial Organization. 2005. Pp. 169–193; Pera A. Deregulation and privatization in an economy-wide context // OECD Economic Studies. Vol. 12. 1989. Pp. 159–204.

луги почтовой связи в США, перекрестное субсидирование по-прежнему сохраняется.

В настоящее время в естественно-монопольных секторах российской экономики можно выделить, как минимум, два общих вида перекрестного субсидирования: между населением и промышленными потребителями (цены для населения занижены, для промышленности — завышены относительно издержек); между потребителями, находящимися на различном расстоянии от места предоставления услуги (цены для географически удаленных потребителей занижены, для находящихся близко — завышены). В отраслевом разрезе присутствуют и другие виды перекрестного субсидирования: в газовой отрасли — между экспортными и внутренними поставками, в электроэнергетике — между ценой на электроэнергию и тепло, в железнодорожных перевозках — между тарифами для разных видов грузов.

В рыночной экономике целесообразность использования подобного механизма вызывает серьезные сомнения, поскольку искаженные стимулы препятствуют эффективному использованию ресурсов, тормозя процессы модернизации экономики и оптимизации географического размещения производственных мощностей. Вряд ли планируемый к созданию единый регулятор ЕМ будет наделен «мандатом» решать такие вопросы. Скорее со временем произойдет определение высокомаржинальных географических или продуктовых сегментов рынка как конкурентных, а цены и тарифы в оставшихся убыточными сегментах по-прежнему придется регулировать.

3. Сформировать предпосылки для привлечения устойчивого государственного и частного финансирования в ЕМ-отрасли.

Особенностью естественно-монопольных отраслей являются большие издержки на поддержание и развитие инфраструктуры. Для покрытия таких издержек необходимы формирование долгосрочных источников финан-

сирования, создание стимулов для эффективного расходования средств и предсказуемость долгосрочного регулирования субъектов ЕМ, которая гарантировала бы возврат средств, инвестированных частным сектором.

В мировой практике с проблемой недоинвестирования в инфраструктуру ЕМ-отраслей столкнулись прежде всего те страны, в которых произошли процессы либерализации и сформировалось большое число локальных монополий, поставляющих потребителям конечные товары (услуги) и владеющих частью инфраструктуры. У таких компаний, как правило, отсутствуют стимулы к развитию и обновлению основных фондов, что при росте спроса приводит к дефициту пропускных способностей.

Так, в электроэнергетике Великобритании в 1980-х годах начались процессы либерализации, которые привели к разделению конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности (с созданием недискриминационного доступа к услугам последних). Новым элементом этой реформы стало введение в 1990-х годах вместо стандартного затратного метода регулирования (rate of return regulation) стимулирующего ценообразования (incentive regulation), которое должно было повысить операционную и инвестиционную эффективность деятельности естественно-монопольных сегментов в цепочке поставки электроэнергии конечным производителям.

Идея стимулирующего ценообразования состоит во включении в регулируемую цену (ценовой лимит) параметра, который стимулировал бы компании повышать свою производительность подобно тому, как это делают фирмы на конкурентном рынке. Стимулирующее ценообразование впоследствии также стало применяться (и применяется до сих пор) в Великобритании в таких отраслях, как телекоммуникации, газовая отрасль и отрасль водоснабжения¹⁴. В США стимулирующее ценообразование было введено в

¹⁴ Подробнее см.: Vogelsang I. Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-year perspective // Journal of

таких отраслях, как телекоммуникации, электроэнергетика и др.

Еще одним способом привлечения инвестиций в инфраструктуру является использование RAB-регулируемого тарифа¹⁵. Логика применения этого метода состоит в частичном или полном переносе в базу для расчета тарифа затрат на инвестированный капитал¹⁶ таким образом, чтобы в течение определенного времени (обычно 35–40 лет) инфраструктурные компании имели гарантированную возможность покрывать издержки на обслуживание капитала, использованного для осуществления инвестиций. Этот метод регулирования с 1990-х годов используется преимущественно в сферах электроэнергетики и водоснабжения в странах ЕС, США, Канаде и Австралии.

Большинство инфраструктурных отраслей российской экономики испытывает недостаток средств для финансирования инвестиционных программ, в то время как величина присутствия инвестиционной компоненты в тарифе является у нас предметом постоянных споров между субъектами ЕМ и регулирующими органами. По нашему мнению, для устойчивого привлечения финансирования в инфраструктуру ЕМ-отраслей гарантированная инвестиционная компонента в тарифе может остаться только в части обслуживания привлеченного капитала для реализации инвестиционных программ и начисления амортизации. Другими словами, если субъект ЕМ нуждается в развитии инфраструктуры, то он привлекает средства на финансовом рынке (через займы, выпуск инфраструктурных облигаций или структурированных финансовых продуктов, которые покупают государство или частный сектор), стоимость обслуживания которых включается в тариф. Причем параметры такого привлечения средств за-

ранее согласовываются с регулятором ЕМ, который гарантирует присутствие инвестиционной компоненты в тарифе через RAB или другую форму регулирования.

Это простое и прозрачное правило избавит от ежегодных дискуссий о том, вносить ли дополнительные средства в уставный капитал субъекта ЕМ, выделять ли средства из ФНБ или «позволить» использовать прибыль в ущерб выплате дивидендов государству. Принять такое правило, конечно, может только правительство, но никак не регулятор.

В заключение отметим, что регуляторная политика в отношении естественных монополий традиционно и во всех странах сопряжена с большим количеством проблем разной степени сложности и приоритетности. В России долгосрочные приоритеты политики в отношении ЕМ к настоящему времени так и не сформулированы. Создание сегодня на базе существующих органов исполнительной власти единого регулятора не представляется полностью оправданным — до определения границ ЕМ и развития (реформирования) рынков вокруг них попытки «по-новому» регулировать субъекты ЕМ будут сталкиваться с уже существующими проблемами и неопределенностями.

Безусловно, создать мегарегулятор, поменяв таблички на кабинетах, можно, но, по нашему мнению, не стоит ждать от этих действий качественного изменения экономической политики. На повестке дня стоит много важных задач, полномочия по решению которых не принадлежат регулятору. Первоочередной же задачей в области естественных монополий является формирование и развитие (реформирование) рынков, и только уже потом — реформирование самого регулирования. ■

Regulatory Economics. 2002. Vol. 22. № 1. Pp. 5–27; Sappington D.E. M. The impact of state incentive regulation on the US telecommunications industry // Journal of Regulatory Economics. 2002. Vol. 22. № 2. Pp. 133–160; Crew M.A., Kleindorfer P.R. Incentive regulation in the United Kingdom and the United States: Some lessons // Journal of Regulatory Economics. 1996. Vol. 9. № 3. Pp. 211–225.

¹⁵ Аббревиатура RAB в литературе расшифровывается как Regulatory Asset Base.

¹⁶ В инвестированный капитал включаются как существующая база капитала, которую необходимо поддерживать, так и будущие инвестиции (сроки и объемы которых обычно согласовываются с регулятором).