

Тарифная политика в отношении субъектов естественных монополий и конкурентоспособность российской экономики

DOI 10.22394/1726-1139-2017-6-88-102

Пономарева Екатерина Александровна

Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва)
Старший научный сотрудник
ponomareva@iepr.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается российский опыт формирования тарифной политики в отношении субъектов естественных монополий (далее — ЕМ) в период 2013–2016 гг. и ее основные последствия для экономики. Учитывая значительное влияние естественномонopolных отраслей в российской экономике, наблюдавшееся в рамках всего периода ее существования, тарифная политика в этих отраслях оказывает не только прямое влияние на предприятия в этих отраслях, в частности, на их инвестиционную и кадровую политику, но и существенное косвенное влияние на другие промышленные отрасли, являющиеся потребителями товаров субъектов ЕМ. В настоящей статье автор показывает, что тариф естественных монополий может быть использован в качестве инструмента промышленной политики, однако, эффективность его использования зависит от создания или развития дополнительных рыночных стимулов, которые бы позволяли повышать конкурентоспособность промышленных предприятий, а не использовать низкие цены на товары и услуги естественных монополий для субсидирования собственной неэффективности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

субъекты естественных монополий, тарифное регулирование, промышленная политика, баланс интересов, энергоэффективность

Ponomareva E. A.

Tariff Policy for Subjects of Natural Monopolies and Competitiveness of the Russian Economy

Ponomareva Ekaterina Aleksandrovna

Institute of Applied Economic Researches of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Senior research associate
ponomareva@iepr.ru

ABSTRACT

In the article the Russian experience of formation of tariff policy for subjects of natural monopolies (further – NM) during 2013–2016 and its main consequences for economy is considered. Considering the influence the natural monopoly branches in the Russian economy observed within the entire period of its existence, the tariff policy in these branches exerts not only direct impact on the enterprises in these branches, in particular, on their investment and personnel policy, but also significant indirect effect on other industrial branches which are consumers of goods of subjects NM. The author shows in the present article that the tariff of natural monopolies can be used as the tool of industrial policy, however, efficiency of its use depends on creation or development of additional market incentives which would allow to increase competitiveness of the industrial enterprises, but not to use the low prices of goods and services of natural monopolies for subsidizing of own inefficiency.

KEYWORDS

subjects of natural monopolies, tariff regulation, industrial policy, balance of interests, energy efficiency

Формирование тарифной политики в отношении естественных монополий в России до 2015 г. осуществлялось «в ручном режиме» Министерством экономического развития, Федеральной службой по тарифам, а также профильными Министерствами для каждого субъекта ЕМ. Отсутствие последовательной тарифной политики, которая бы стимулировала всех участников ЕМ рынков к снижению их издержек и повышению конкурентоспособности, приводит к искажениям баланса интересов на этих рынках и негативным последствиям для экономики в целом (необходимости более высокой индексации тарифов ЕМ в последующие периоды и государственного субсидирования субъектов ЕМ в случае их убыточности).

В середине 2015 г. формирование тарифной политики перешло под контроль Федеральной антимонопольной службы. Ведомство планирует осуществлять политику, направленную на ограничение роста тарифов ЕМ «сверху» и повышать прозрачность издержек субъектов ЕМ. Однако, как показала практика 2013–2014 гг., формирование ограничений в тарифе «сверху» может приводить к негативным эффектам в долгосрочном периоде через сокращение занятости и пересмотр инвестиционных программ. Тарифная политика в этом случае должна быть дополнена другими мерами промышленной политики, направленными на увеличение конкурентоспособности всех участников ЕМ рынков.

Тарифная политика в отношении субъектов ЕМ в России в 2013–2016 гг.

В целом можно отметить, что, как показывает мировой и российский опыт, субъекты естественных монополий ведут себя неэффективно¹, что связано с отсутствием конкурентного окружения и отсутствием соответствующих стимулов к повышению качества и снижению издержек. Данный факт обуславливает необходимость введения государственного регулирования естественномонопольных отраслей, которое в различных вариациях применяется в практике различных стран. Одним из направлений совершенствования регулирования естественных монополий, широко распространенным в мировой практике, является контроль издержек через формирование системы верифицируемых показателей (долгосрочные параметры регулирования). Как показывает практика, основными источниками высоких издержек субъектов естественных монополий являются [5–7; 10; 11]:

- отсутствие оперативного мониторинга эффективности и выявления центров генерации прибыли и убытков;
- наличие непрофильных активов;
- включение потенциально конкурентных видов деятельности в корпоративный контур субъектов естественных монополий;
- формирование непрозрачной закупочной политики, часто не предполагающей проведение конкурса;
- непрозрачная система взаимодействия с дочерними и зависимыми обществами, сориентированными только на субъекты естественных монополий (кэптивными) подрядчиками.

¹ Чаще всего в мировой практике выделяется несколько типов неэффективности, характерных для субъектов естественных монополий: аллокационная неэффективность, X-неэффективность, заведомо неэффективное поведение. Подробнее см. [5; 7; 10; 11].

До конца 2013 г. тарифная политика в естественномонопольных отраслях в России формировалась «в ручном режиме», исходя из необходимости обеспечения безубыточности субъектов ЕМ и необходимости финансирования их крупных инфраструктурных проектов, в результате чего тарифы на товары и услуги субъектов ЕМ росли существенно более высокими темпами по сравнению с ростом потребительских цен (ИПЦ) и цен производителей (ИЦП) (см. рис. 1).

В конце 2013 г. в рамках мер, направленных на противодействие ухудшению макроэкономической ситуации, в частности, падению темпов экономического роста, одним из направлений реализации государственной политики стали значительные изменения в деятельности естественных монополий. Были приняты: Концепция создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1689-р)¹, План мероприятий к ней (дорожная карта) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1689-р)², а также План мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 гг. (утвержден Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 11.11.2013 № 6732п-П9)³.

План мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 гг. включал в себя следующие задачи:

- проведение нулевой индексации регулируемых тарифов для промышленных потребителей, а также проведение индексации тарифов для населения на основе значения инфляции в 2014 г., умноженной на 0,7;
- ограничение роста тарифов в 2015–2018 гг. посредством привязки их динамики к инфляции;
- контроль сохранения инвестиционных программ (так как наиболее доступным способом снижения издержек для субъектов естественных монополий являлось сокращение занятости и объемов инвестиционных программ, что влияло на качество предоставляемых ими услуг);
- – изменения в закупочном законодательстве, направленные на увеличение доли конкурсных закупок и снижение неэффективности, связанное с использованием кэптивных подрядчиков (внесение изменений в ФЗ РФ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ).

План мероприятий (дорожная карта) по созданию и развитию механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с уча-

¹ В рамках этого документа к середине 2016 г. были созданы 8 советов потребителей, контролирующей деятельность ОАО «РЖД», ФГУП «Росморпорт», ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», ФГУП «Почта России», ПАО «Ростелеком», ПАО «Россети», ПАО «Транснефть» и ПАО «Газпром», которые, в частности, обсуждают изменения тарифного регулирования (Открытое правительство. Сдерживание тарифов естественных монополий — новые инвестиционные ресурсы // Официальный сайт Открытого правительства [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/5515084> (дата обращения: 23.03.2017)).

² Распоряжение Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1689-р «Об утверждении концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей и Плана мероприятий («дорожной карты») по созданию и развитию механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей.

³ План мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 гг., утвержден Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым.

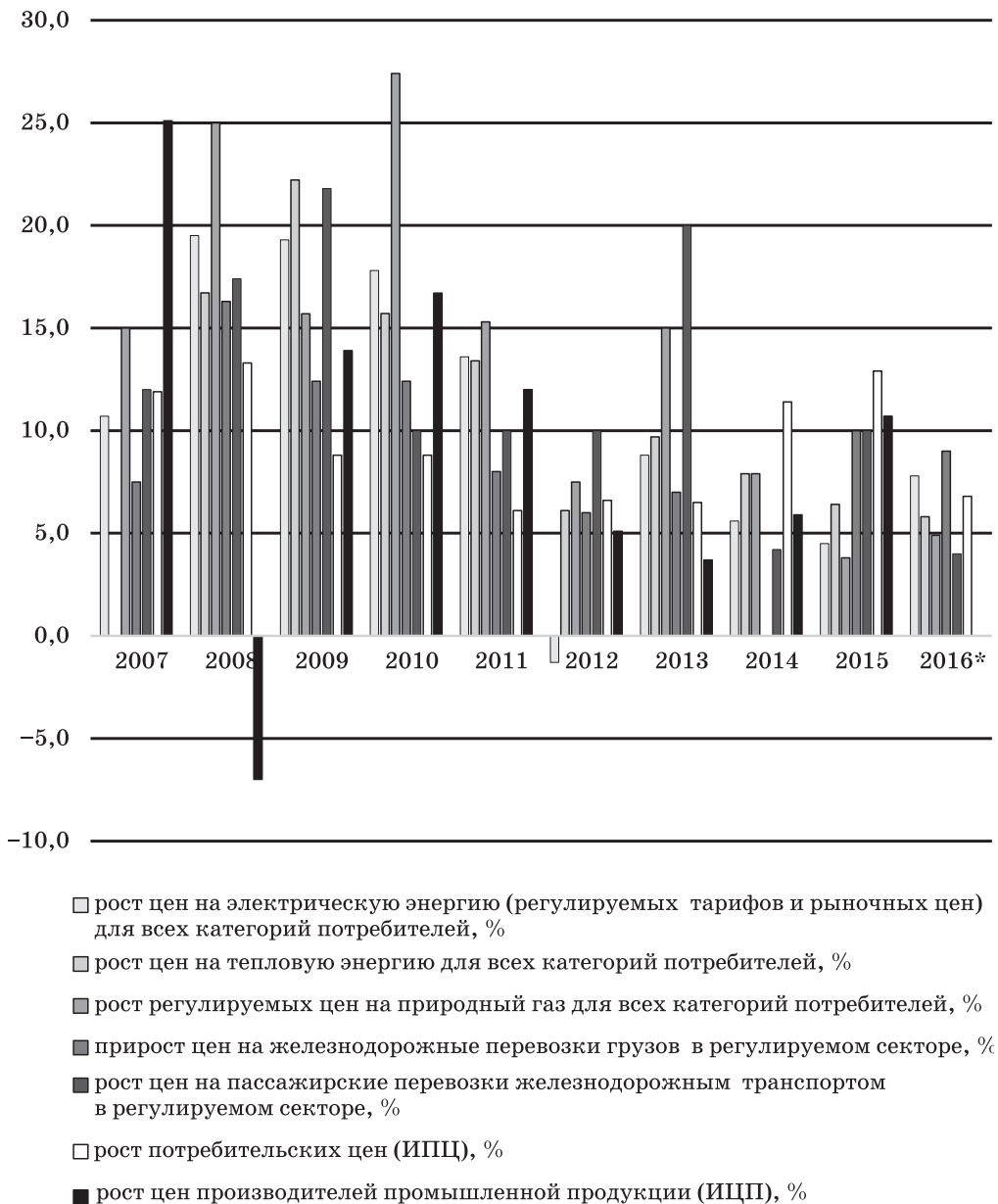


Рис. 1. Динамика цен и тарифов естественных монополий по отраслям в 2007–2016 гг. (среднегодовой темп роста)

Источник: построено на основе данных отчетов Министерства экономического развития Российской Федерации и Росстата.

Данные за 2016 г. соответствуют оценке показателя Министерства экономического развития РФ.

стием потребителей включал в себя ограничение темпов роста издержек естественных монополий через процедуры публичного контроля, механизмы раскрытия информации, разработку показателей эффективности.

Основной идеей указанных изменений послужило то, что на волне снижения темпов экономического роста можно ограничить рост издержек предприятий и затраты населения на коммунальные услуги, за счет отсутствия индексации тарифов в 2014 г. и ограничения ежегодного темпа роста тарифов естественных монополий, который обычно находился в диапазоне от 15 до 25%, значением инфляции в последующие годы.

Исходно процесс снижения издержек субъектов естественных монополий планировалось вести по двум направлениям: по оптимизации операционных затрат и оптимизации инвестиционных расходов в рамках принимаемых инвестиционных программ. Согласно письму заместителя главы Минэкономразвития РФ от 29 ноября 2013 г. в адрес монополий (ОАО «РЖД», ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть» и ПАО «Россети»), составленного во исполнение поручения Президента РФ, компании должны были представить в Министерство анализ своих затрат в разрезе видов деятельности за 2008–2012 гг., а также план по их снижению до 2017 г. Согласно этому документу, предполагалось, что снижение издержек естественных монополий будет происходить темпом 10% в год в течение последующих 5 лет, что приведет к сокращению издержек компаний минимум на 41% к 2018 г.

Необходимость сокращения издержек существенным образом повлияла на объемы инвестиционных программ, которые в 2014 г. в основных компаниях — субъектах ЕМ сократились на 15–30% по сравнению с 2013 г., при этом часть инвестиционных проектов была закрыта, для некоторых проектов были увеличены сроки реализации, а часть перенесена компаниями на более поздние периоды (временной сдвиг составлял около 3–5 лет, см. табл. 1). Кроме того, в связи с тем, что принятые документы ориентированы на создание долгосрочных стимулов по снижению издержек субъектов ЕМ, в конце 2013 г. субъекты ЕМ также пересмотрели свои инвестиционные планы на 2015–2017 гг., на которые впоследствии также повлияла негативная макроэкономическая ситуация в России в 2014–2015 гг. Сокращение инвестиционных программ крупных инфраструктурных компаний, которыми являются субъекты ЕМ, в долгосрочном периоде может приводить к падению качества предоставляемых ими услуг и отсутствию ввода в эксплуатацию новых мощностей, необходимых для устойчивого развития промышленных производств, являющихся основными потребителями субъектов ЕМ.

Вторым направлением оптимизации стало сокращение операционных затрат, прежде всего, затрат на персонал¹. В большинстве случаев сокращение затрат производилось через сокращение персонала, перевод сотрудников на неполную рабочую неделю² или отсутствие индексации заработных плат. В табл. 2 представлена динамика расходов на оплату труда в основных компаниях-субъектах ЕМ, из нее видно, что расходы на оплату труда в 2014 г., по сравнению с 2013 г., в ПАО «Газпром» и ПАО «Россети» выросли не более чем на 4%³, а в ОАО «РЖД» и ПАО «Транснефть» сократились.

Кроме сокращения затрат на персонал способом оптимизации операционных издержек является и снижение затрат на закупку товаров и услуг. В соответствии с письмом Министерства экономического развития РФ от 29 ноября 2013 г. субъекты естественных монополий в течение трех лет должны были сокращать расходы на закупку товаров и услуг на 10% в год. В результате крупные компании, такие

¹ Сокращение затрат на сырье и материалы требует дополнительных финансовых и временных затрат на модернизацию технологий в отличие от затрат на труд.

² Что затрудняет идентификацию принимаемых решений в финансовой отчетности компаний.

³ В другие периоды, представленные в таблице, рост расходов на оплату труда составлял от 10 до 20% к уровню предыдущего года.

Таблица 1

Инвестиции основных компаний-субъектов естественных монополий в основной капитал, млрд руб.

Компания	2012	2013	2014	2015	2016
ПАО «Газпром»	975	1026	806	1043	842
ОАО «РЖД»	480,1	467,2	396,8	414,1	424,1
ПАО «Транснефть»	198,9	261,2	181,1	341,6	339,5
ПАО «Россети»	328,5	313,4	240,4	205,8	241,8

Источник: составлено автором на основе годовых отчетов ПАО «Газпром» («Годовой отчет „Лидерство и эффективность“», 2012; «Годовой отчет „Открывая потенциал планеты“», 2013; «Годовой отчет „Сила в развитии“», 2014; «Годовой отчет „Многополярная энергия“», 2015), ОАО «РЖД» («Годовой отчет „Большая компания большой страны“», 2012; «Годовой отчет „РЖД. Путь к победам!“», 2013; «Годовой отчет „Россия живет дорогами“», 2014; «Годовой отчет „На пути изменений“», 2015), ПАО «Транснефть» («Годовой отчет ОАО АК „Транснефть“ за 2012 год», 2012; «Годовой отчет ОАО АК „Транснефть“ за 2013 год», 2013; «Годовой отчет ОАО АК „Транснефть“ за 2014 год», 2014; «Годовой отчет ОАО АК „Транснефть“ за 2015 год», 2015), ПАО «Россети» («Годовой отчет 2012», 2012; «Годовой отчет 2013», 2013; «Годовой отчет „Надежные сети — надежное будущее“ 2014», 2014; «Годовой отчет „Надежное электроснабжение — надежное будущее“ 2015», 2015) за 2012–2015 гг. и планов компаний на 2016 г.

Таблица 2

Расходы на оплату труда компаний-субъектов естественных монополий, млн руб.

Компания	2011	2012	2013	2014	2015
ПАО «Газпром»	374 731	409 807	497 852	516 778	590 981
ОАО «РЖД»	533 500	557 888	587 437	584 267	606 066
ПАО «Транснефть»	81 799	87 704	93 129	90 704	102 559
ПАО «Россети»	104 615	132 010	150 193	155 155	162 911

Источник: составлено автором на основе данных консолидированной финансовой отчетности МСФО ПАО «Газпром» («Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2012», 2013; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2013», 2014; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2014», 2015; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2015», 2016), ОАО «РЖД» («Консолидированная финансовая отчетность по состоянию на 31 декабря 2012 г. и за год, закончившийся на эту дату», 2013; «Консолидированная финансовая отчетность по состоянию на 31 декабря 2013 г. и за год, закончившийся на эту дату», 2014; «Консолидированная финансовая отчетность по состоянию на 31 декабря 2014 г. и за год, закончившийся на эту дату», 2015; «Консолидированная финансовая отчетность по состоянию на 31 декабря 2015 г. и за год, закончившийся на эту дату», 2016), ПАО «Транснефть» («Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2012», 2013; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2013», 2014; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2014», 2015; «Консолидированная финансовая отчетность по МСФО за год, закончившийся 31.12.2015», 2016), ПАО «Россети» («Консолидированная финансовая отчетность за год, закончившийся 31 декабря 2012 года», 2013; «Консолидированная финансовая отчетность за год, закончившийся 31 декабря 2013 года», 2014; «Консолидированная финансовая отчетность за год, закончившийся 31 декабря 2014 года», 2015; «Консолидированная финансовая отчетность за год, закончившийся 31 декабря 2015 года», 2016) за 2012–2015 гг.

как ПАО «Транснефть» и ПАО «Газпром», добивались скидок у поставщиков¹. В рамках процесса сокращения затрат на закупку товаров и услуг в 2014 г. ПАО «Газпром» уже отменило 260 тендеров на общую сумму более 110 млрд руб. как раз во исполнение поручений правительства об экономии², а ОАО РЖД в 2014 г. планировало сократить свои издержки за счет снижения цен на покупаемую продукцию на 26 млрд руб.³

Еще одним источником неэффективности естественных монополий являются расходы на непрофильные активы. К таким активам относятся банки, образовательные учреждения, агропромышленные предприятия, спортивные клубы, объекты социально-бытового сектора, предприятия общепита, средства массовой информации и другие организации, а также проведение развлекательных мероприятий. Финансирование некоторых из них, например, объектов социальной инфраструктуры, является оправданным с политической точки зрения, однако, большая часть затрат на непрофильные активы является неэффективной, так как не дает прироста конкурентоспособности компании по основной деятельности и не несет никакой социальной нагрузки. Реализация Программы отчуждения непрофильных активов ПАО «Газпром» на трехлетний период (со II полугодия 2013 г. по I полугодие 2016 г.)⁴ предполагала продажу акций и долей в различных компаниях, производственных объектов и движимого имущества, ее реализация привела к высвобождению 45,2 млрд руб.⁵ Также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 программы реализации непрофильных активов были созданы другими субъектами ЕМ. В 2015 г. ПАО «Транснефть» реализовало непрофильных активов на сумму 27,7 млн руб.⁶. С 2010 г. вопрос реализации непрофильных активов ПАО «Россети» стал одним из приоритетных для компании, всего за 10 лет к началу 2016 г. компания реализовала непрофильных активов на сумму 534 млрд руб., а ОАО «РЖД» за тот же период получила доходы на сумму около 260 млрд руб.⁷

В 2014–2015 гг. в связи с обострением геополитических рисков, введением секторальных санкций, снижением мировых цен на нефть и ослаблением курса рубля был введен План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности⁸. Однако в нем отсутствовали

¹ Финансово-экономический журнал «Forbes». Госмонополиям велели снизить расходы вдвое за пять лет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/news/248157-gosmonopoliyam-veleli-snizit-raskhody-vdvoe-za-pyat-let> (дата обращения: 22.03.2017)..

² Информационно-аналитический проект «Однако». Расходы госкомпаний пустят под нож [Электронный ресурс]. URL: <http://www.odnako.org/blogs/rashodi-goskompaniy-pustyat-pod-nozh/> (дата обращения: 22.03.2017).

³ Открытое правительство. Инвестпрограмма РЖД прошла экспертный аудит [Электронный ресурс]. URL: <http://большоеправительство.рф/events/5509177/> (дата обращения: 22.03.2017).

⁴ ПАО «Газпром». Программа отчуждения непрофильных активов ПАО «Газпром» на трехлетний период (со 2-го полугодия 2013 г. по 1-е полугодие 2016 г.) // Официальный сайт ПАО «Газпром» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/94/932902/non-core-assets-amortization-programm-2013-2016.pdf> (дата обращения: 22.03.2017).

⁵ ПАО «Газпром». Реализация непрофильных и неэффективных активов принесла «Газпрому» 45,2 млрд руб. // Официальный сайт ПАО «Газпром» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2016/june/article277159> (дата обращения: 22.03.2017).

⁶ Статистическая информация за более ранний период в открытом доступе отсутствует.

⁷ ОАО «РЖД». Продать ненужное // Официальный сайт ОАО «РЖД» [Электронный ресурс]. URL: http://press.rzd.ru/smi/public/ru?STRUCTURE_ID=2&layer_id=5050&refererLayerId=5049&id=293565 (дата обращения: 22.03.2017).

⁸ План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержден Распоряжением Правительства от 27 января 2015 года № 98-р // Официальный сайт Правительства России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/16639/> (дата обращения: 22.03.2017).

конкретные практические шаги по изменению регулирования субъектов естественных монополий. Более того, политика, сформированная ранее и направленная на сокращение и контроль издержек естественных монополий, стала ослабляться: индексация тарифов естественных монополий произошла на большую величину по сравнению с той, которая планировалась изначально. В соответствии с прогнозом Министерства экономического развития¹ рост тарифов для промышленных потребителей должен был составить 7,5%. Однако в начале 2015 г. тарифы ОАО «РЖД» были индексированы на 10% (с государственной субсидией на покрытие убытков в размере 30 млрд руб.), при этом, для отдельных видов грузов размер индексации оказался выше (был установлен тарифный коридор от -12,8% до +13,4%). Для отдельных товаров и услуг субъектов ЕМ был реализован принцип повышения тарифов ниже инфляции². Среднегодовой рост конечных цен на электроэнергию для всех категорий потребителей в 2015 г. к предыдущему году составил около 5,3%, рост оптовых цен на газ для всех категорий потребителей в 2015 г. составил 3,8%³.

На 2016 г. были утверждены следующие параметры индексации тарифов по отраслям: индексация тарифов на грузовые железнодорожные перевозки составит около 9% (с условием отсутствия государственных субсидий на покрытие убытков), рост тарифов на пассажирские перевозки должен составить не более 4,0–4,5%, индексация сетевых тарифов электроэнергетической отрасли составит 7,5% (при этом ожидается, что рост цен на оптовом рынке за тот же период составит 8,2–9,2%), индексация регулируемых тарифов на электрическую энергию для населения также составит 7,5%, оптовые цены на газ в 2016 г. вырастут всего на 2%⁴.

В середине 2015 г. в сфере тарифного регулирования произошло еще одно значимое событие: функции формирования тарифной политики перешли от Федеральной службы по тарифам (ФСТ), которая была упразднена, к Федеральной антимонопольной службе (ФАС) [см.: 1]. В настоящее время⁵ ведомство осуществляет комплексный пересмотр действующих нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования. Основными принципами осуществления новой политики в сфере тарифного регулирования будут⁶:

¹ Актуальным на 4 квартал 2014 г.

² Федеральная антимонопольная служба. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653> (дата обращения: 22.03.2017).

³ При этом размер индексации регулируемых оптовых цен на газ (как для промышленных потребителей, так и для населения) составил 7,5% (Министерство экономического развития РФ. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e/1-Прогноз+на+2016-2018+годы.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e> (дата обращения: 22.03.2017)).

⁴ Мотивацией такой слабой индексации оптовых цен на газ является то, что затраты на газ в отрасли электроэнергетики составляют около 30%, и, таким образом, динамика цен на газ существенным образом влияет на затраты и цены электроэнергетических компаний. Министерство экономического развития РФ. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e/1-Прогноз+на+2016-2018+годы.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e> (дата обращения: 22.03.2017).

⁵ По состоянию на 2 квартал 2016 г.

⁶ Федеральная антимонопольная служба. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653> (дата обращения: 22.03.2017).

- повышение тарифов ниже инфляции и «тариф в обмен на эффективность», что должно будет создавать благоприятные условия для промышленных потребителей субъектов ЕМ и стимулирования экономического роста;
- разработка концепции стимулирующего тарифного регулирования;
- повышение прозрачности процесса тарифообразования, усиление контроля за изменением тарифов субъектов ЕМ, в том числе с помощью Советов потребителей;
- переход к долгосрочному тарифному регулированию;
- обеспечение недискриминационного доступа потребителей к товарам и услугам субъектов ЕМ;
- дерегулирование потенциально конкурентных видов деятельности внутри субъектов ЕМ;
- создание стимулов к сокращению различных видов затрат субъектов ЕМ.

Таким образом, новая тарифная политика ФАС направлена на создание конкурентных преимуществ промышленных отраслей, а также стимулирование снижения издержек субъектами естественных монополий. Однако, как показывает опыт государственной политики в отношении ЕМ в 2013–2014 гг., ограничение роста тарифов помимо продажи непрофильных активов и сокращения затрат на электрическую энергию и прочих видов операционных затрат, может приводить к уменьшению занятости в этих компаниях и сокращению объемов их инвестиционных программ, что в долгосрочном периоде может приводить к негативным последствиям с точки зрения качества товаров и услуг ЕМ, их доступности и доходов населения¹.

Издержки на товары и услуги естественных монополий как фактор конкурентоспособности фирм

Политика в отношении естественных монополий является важной частью промышленной политики², так как она связана со снижением издержек в этих секторах и повышением качества выпускаемых товаров (производимых услуг). В настоящее время политика в отношении отраслей естественных монополий в большей степени определяется не необходимостью компенсации провалов рынка и наличием различных источников неэффективности, а некоторым социально приемлемыми значениями тарифов, которые не всегда являются обоснованными с точки зрения максимизации общественного благосостояния. Такие решения реализуются на практике посредством внедрения механизмов перекрестного субсидирования и трансфертного ценообразования и приводят к искажению стимулов участников рынка и потере эффективности рыночного равновесия за счет недостаточного или избыточного производства отдельных видов товаров (услуг) по сравнению с общественно оптимальным уровнем.

Особенность российской экономики состоит в том, что внутренние цены на энергетические ресурсы поддерживаются на уровне ниже мировых, что обуславливает наличие у внутренних отраслей, использующих эти ресурсы, конкурентного преимущества по сравнению с отраслями других стран (см. рис. Рис. 2. Цена на природный

¹ По данным Росстата, в 2011–2015 гг. в отраслях естественных монополий в России работало около 7% занятого населения (Росстат. Основные показатели деятельности естественных монополий // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/33857a8044cd99bda132f733421f06f5 (дата обращения: 22.03.2017)).

² В соответствии с определением ЮНИДО (UNIDO, «Industrial Development Report». UNIDO, 2013; [12]), под промышленной политикой понимается любое вмешательство государства, которое улучшает бизнес-среду или изменяет структуру экономической деятельности и направляет ее в те сектора или развитие технологий и видов деятельности, которые будут способствовать экономическому росту или росту общественного благосостояния.

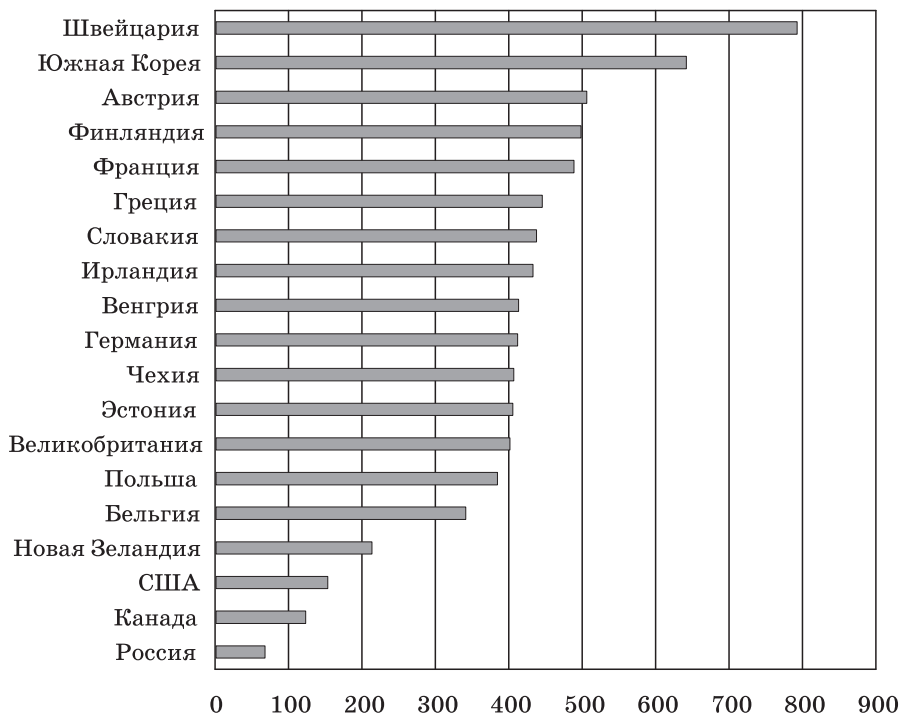


Рис. 2. Цена на природный газ для промышленных потребителей на внутренних рынках, долл. за 1000 м³ в 2015 г., международные сопоставления

Источник: построено на основе данных ФСТ (ФАС), IEA.

газ для промышленных потребителей на внутренних рынках, долл. за 1000 м³ в 2015 г., международные сопоставления, Рис. 3. Цена на электрическую энергию для промышленных потребителей на внутренних рынках стран, долл. за МВт/ч в 2015 г., международные сопоставления).

Стоит отметить, что представленные на рис. Рис. 2. Цена на природный газ для промышленных потребителей на внутренних рынках, долл. за 1000 м³ в 2015 г., международные сопоставления и Рис. 3. Цена на электрическую энергию для промышленных потребителей на внутренних рынках стран, долл. за МВт/ч в 2015 г., международные сопоставления ценовые соотношения не учитывают имеющиеся структурные различия на внутренних энергетических рынках, а также в энергобалансах стран, между которыми проводится соотношение. Соотношение спроса и предложения на рынках каждого вида топлива, а также в энергетическом балансе может оказывать существенное влияние на процессы межтопливной конкуренции и формирования внутренних цен на энергоресурсы¹. Уровни цен на электрическую энергию и газ на внутренних рынках также не дают информации об их соотношении с мировыми ценами на соответствующие виды энергоресурсов, так как последние включают в себя затраты на транспортировку и экспортные пошлины. В результате, пред-

¹ Из экономической теории следует, что цены на энергоресурсы на внутренних рынках стран формируются под воздействием соотношения объемов их спроса и предложения и ограничены снизу — предельными издержками на их производство, сверху — ценой на ближайший альтернативный вид топлива [3].

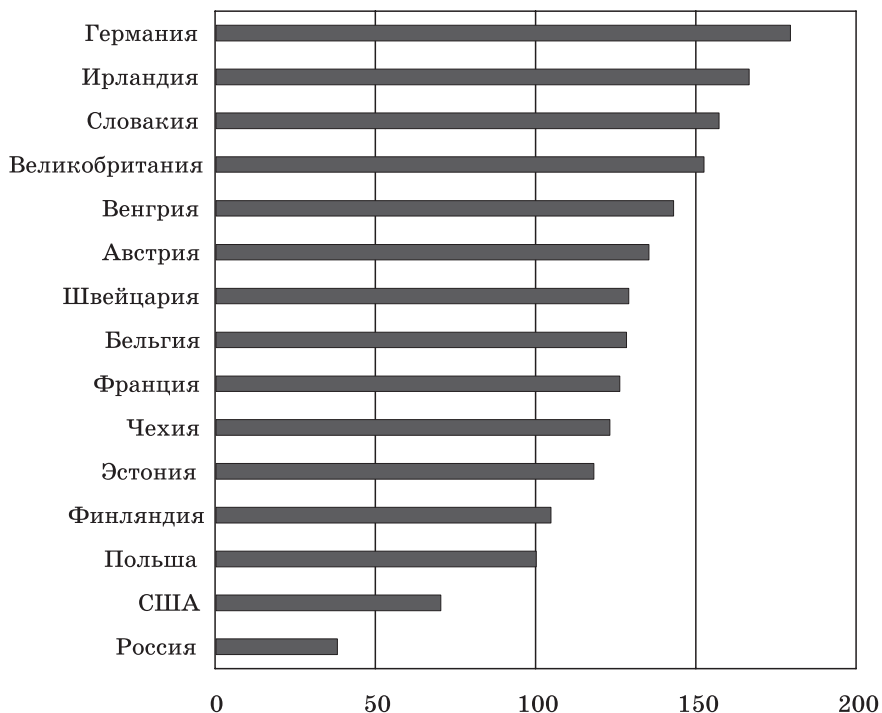


Рис. 3. Цена на электрическую энергию для промышленных потребителей на внутренних рынках стран, долл. за МВт/ч в 2015 г., международные сопоставления

Цена на электрическую энергию для промышленных потребителей включает данные по регулируемому и нерегулируемому сегментам рынка.

Источник: построено на основе данных ФСТ (ФАС), IEA.

ставленные соотношения не позволяют говорить о занижении/завышении цен на внутренних рынках стран, а лишь об относительных преимуществах промышленных отраслей, использующих данные виды ресурсов для производства на территориях сравниваемых стран.

В литературе существует два противоположных мнения относительно влияния занижения тарифов субъектов ЕМ на производительность отраслей и экономики в целом. С одной стороны, низкие цены на энергетические ресурсы определяют относительно более низкий уровень издержек производства по сравнению с другими странами, что напрямую влияет на цену производимых в стране товаров и их конкурентоспособность [8; 9]. С другой стороны, низкие цены на энергетические ресурсы в России не создают дополнительных стимулов к энергосбережению (см. рис. Рис. 4. Доля затрат на электрическую энергию, газ и воду в промежуточном (производственном) потреблении отраслей России, США, Великобритании, Германии, Бразилии и Китая в 2011 г.).

Однако эта точка зрения не была подтверждена в экономической литературе: исследование динамики энергоёмкости в страновом разрезе показывает слабую взаимосвязь (а в некоторых случаях ее отсутствие) между эффективностью потребления энергоресурсов и ростом цен на них [2; 13]. В частности, исследования Института проблем естественных монополий [2] говорят о том, что энергоэффективность страны является следствием ее уровня развития, доступных в ней технологий и геогра-

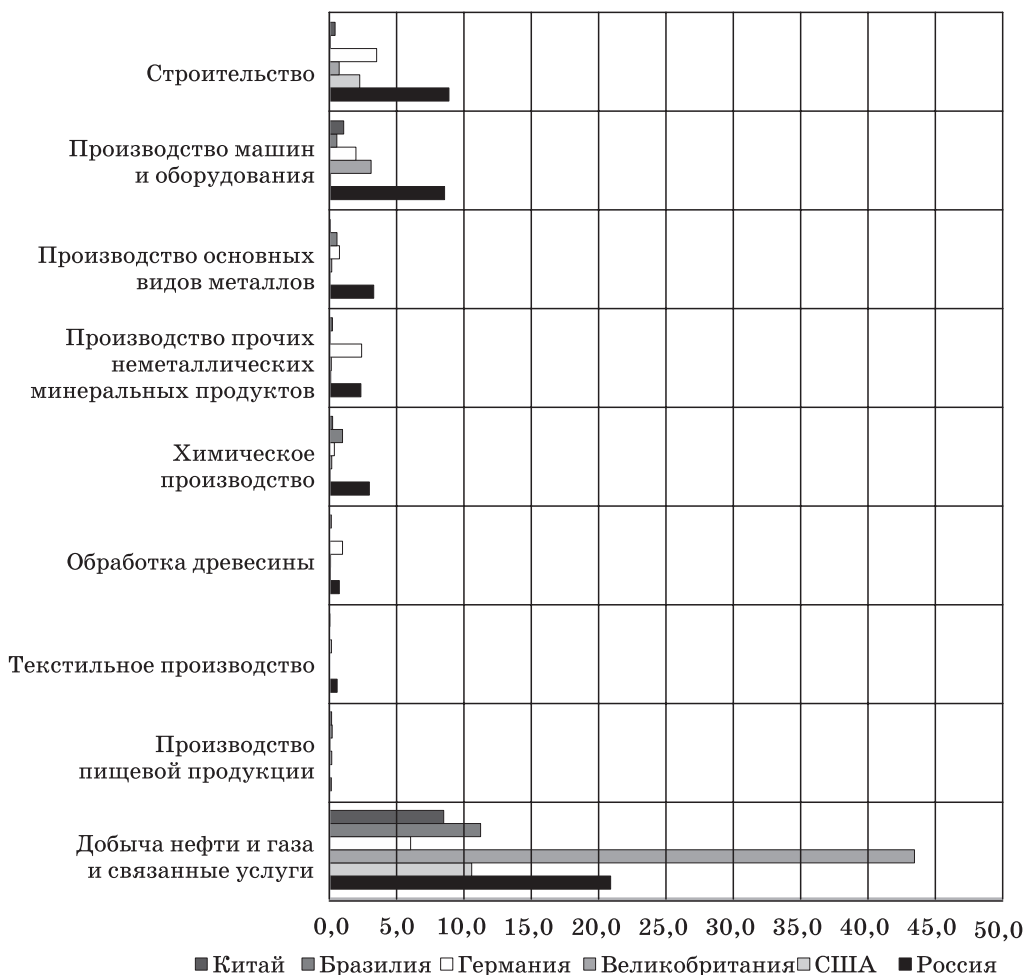


Рис. 4. Доля затрат на электрическую энергию, газ и воду в промежуточном (производственном) потреблении отраслей России, США, Великобритании, Германии, Бразилии и Китая в 2011 г.

Источник: построено автором на основе таблиц WIOD (World Input-Output Database. National Supply and Use Tables // World Input-Output Database. 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.wiod.org/new_site/database/nat_suts.htm (дата обращения: 20.04.2017).

фических особенностей (в частности, важную роль будет играть первоначальная наделенность страны различными видами энергетических ресурсов). Таким образом, для повышения эффективности использования энергетических ресурсов следует создавать соответствующие стимулы для экономических агентов (например, посредством использования стимулирующего ценообразования в контрактах на поставку газа и электрической и тепловой энергии), а не увеличивать цены на них, что будет эквивалентно простому ограничению доступной ресурсной базы.

Мировой опыт в области проведения промышленной политики [4]¹ также показывает, что ее меры и, в частности, меры тарифного регулирования в отношении субъектов ЕМ, должны быть согласованы с политикой в области развития конкуренции. Если в краткосрочном периоде изменение структуры экономики и

¹ См. также: UNIDO, Industrial Development Report. UNIDO, 2013.

повышение конкурентоспособности предприятий требует защиты этих отраслей (поддержка национальных чемпионов, молодых отраслей), то в долгосрочном периоде, напротив, промышленная политика должна создавать стимулы к повышению конкурентоспособности через развитие технологий и повышение энергоэффективности. Тарифная политика в отношении субъектов ЕМ, направленная на ограничение роста стоимости товаров и услуг ЕМ, фактически предполагает неявное субсидирование основных отраслей-потребителей этих товаров и услуг. Она может быть оправдана в краткосрочном периоде как фактор, активизирующий процессы роста отраслей, в то время как для поддержания этих процессов необходимо создавать рыночные стимулы повышения качества производимых товаров и снижения стоимости производимой продукции через оптимизацию производственных процессов, использование новых технологий и повышение энергоэффективности производства.

Выводы

Систематизация российского опыта тарифной политики в отношении субъектов ЕМ показывает, что тарифная политика, ориентированная на директивное снижение издержек естественных монополий, может приводить как к положительным, так и к отрицательным последствиям для экономики. К положительным последствиям можно отнести:

- повышение прозрачности и обоснованности тарифов для населения и промышленных потребителей за счет внедрения процедур общественного контроля, что в дальнейшем должно привести к повышению эффективности работы субъектов;
- снижение издержек промышленных потребителей на товары (услуги) субъектов естественных монополий, что также приведет к повышению конкурентоспособности этих отраслей;
- продажу непрофильных активов субъектов естественных монополий и (или) сокращение расходов на них.

Среди негативных последствий указанной политики в отношении субъектов естественных монополий можно выделить:

- сокращение объемов инвестиционных программ (в том числе необходимых для обновления основных фондов и поддержания требуемого качества продукции (услуг)), сокращение сотрудников и (или) их перевод на неполный рабочий день для крупных субъектов естественных монополий. Необходимость субсидирования субъектов естественных монополий при существенном сокращении издержек для обеспечения необходимого уровня рентабельности;
- возможность нарушения коммерческой тайны при раскрытии (и общественном обсуждении) информации об издержках и обоснованности тарифов. В этом случае необходимо определение уровня детализации раскрываемой информации, который бы минимизировал вероятность нарушения коммерческой тайны.

Рассмотренная практика снижения и контроля издержек субъектов естественных монополий в России позволяет сделать вывод о том, что директивный порядок снижения расходных статей бюджетов этих компаний не кажется лучшим способом повышения их эффективности. Операционные издержки сокращаются, в основном, за счет сокращения расходов на персонал, однако это сокращение не может продолжаться бесконечно без ущерба для качества оказываемых услуг. Сокращение инвестиционных программ, таким образом, может иметь два рода негативных последствий для экономики России. Во-первых, поскольку сокращение инвестиционных расходов осуществляется, в основном, за счет заморозки ряда перспективных проектов, то в случае, когда экономика начнет расти, компании

столкнутся с проблемой неразвитости инфраструктуры, необходимой для удовлетворения потребностей экономики на подъеме. А во-вторых, сокращение инвестиционных программ в «приказном» порядке негативно отразится на объемах заказов компаний смежных отраслей — таких, как металлургия, машиностроение, электротехника и другие. Таким образом, подобный порядок сокращения издержек естественных монополий может быть действенным только в краткосрочном периоде. В долгосрочной же перспективе гораздо более действенным механизмом повышения эффективности деятельности естественных монополий представляется внедрение стимулирующих механизмов ценообразования на услуги этих компаний [4]. Другими словами, ограничение издержек субъектов естественных монополий является неявным субсидированием потребителей — промышленных предприятий. Важным условием проведения такой политики является соблюдение баланса интересов участников EM рынков. Кроме того, с точки зрения промышленной политики, субсидирование может приводить к растрате ресурсов и требует использования государством дополнительных мер, направленных на повышение эффективности использования получаемой субсидии.

Литература

1. Идрисов Г.И., Пономарева Е.А. Регулирование естественных монополий не должно опережать развитие рынков // Экономическое развитие России. 2015. С. 64–68.
2. Саакян Ю.З. Реформирование естественных монополий в России. М. : ИПЕМ, 2010.
3. Фридман А.А. Экономика истощаемых природных ресурсов. М. : НИУ ВШЭ, 2016.
4. Aghion P. et al. Industrial policy and competition // American Economic Journal: Macroeconomics, Vol. 7, N 4, 2015. P. 1–32.
5. Bhagwati J.N. Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities // The Journal of Political Economy, 1982. P. 988–1002.
6. Bhagwati J.N., Srinivasan T.N. The welfare consequences of directly-unproductive profit-seeking (DUP) lobbying activities: Price versus quantity distortions // Journal of International Economics, Vol. 13, N 1, 1982. P. 33–44.
7. Comanor W.S., Leibenstein H. Allocative efficiency, X-efficiency and the measurement of welfare losses // *Economica*, 1969. P. 304–309.
8. Gollop F.M., Roberts M.J. Environmental regulations and productivity growth: the case of fossil-fueled electric power generation // The Journal of Political Economy, 1983. P. 654–674.
9. Jaffe A.B. et al. Environmental regulation and the competitiveness of US manufacturing: what does the evidence tell us? // Journal of Economic literature, 1995. P. 132–163.
10. Leibenstein H. Allocative efficiency vs “X-efficiency” // The American Economic Review, 1966. P. 392–415.
11. Panagariya A. Cost of protection: Where do we stand? // The American Economic Review, Vol. 92, N 2, 2002. P. 175–179.
12. Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Publishing, N 2, 2013.
13. Webster M., Paltsev S., Reilly J. Autonomous efficiency improvement or income elasticity of energy demand: Does it matter? // Energy Economics, Vol. 30, N 6, 2008. P. 2785–2798.

References

1. Idrisov G. I., Ponomareva E. A. *Regulation of natural monopolies shouldn't advance development of the markets* [Regulirovanie estestvennykh monopolii ne dolzhno operezhat' razvitie rynkov] // Economic development of Russia, 2015. P. 64–68. (rus)
2. Saakian Yu. Z. *Reforming of natural monopolies in Russia* [Reformirovanie estestvennykh monopolii v Rossii]. Moscow : IPNM, 2010. (rus)
3. Friedman A. A. *Economy of the exhausted natural resources* [Ekonomika istoshchaemykh prirodnnykh resursov]. Moscow : National Research University Higher School of Economics, 2016. (rus)

4. Aghion P. et al. *Industrial policy and competition* // American Economic Journal: Macroeconomics, Vol. 7, N 4, 2015. P. 1–32.
5. Bhagwati J.N. *Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities* // The Journal of Political Economy, 1982. P. 988–1002.
6. Bhagwati J.N., Srinivasan T.N. *The welfare consequences of directly-unproductive profit-seeking (DUP) lobbying activities: Price versus quantity distortions* // Journal of International Economics, Vol. 13, N 1, 1982. P. 33–44.
7. Comanor W.S., Leibenstein H. *Allocative efficiency, X-efficiency and the measurement of welfare losses* // *Economica*, 1969. P. 304–309.
8. Gollop F.M., Roberts M.J. *Environmental regulations and productivity growth: the case of fossil-fueled electric power generation* // The Journal of Political Economy, 1983. P. 654–674.
9. Jaffe A.B. et al. *Environmental regulation and the competitiveness of US manufacturing: what does the evidence tell us?* // Journal of Economic literature, 1995. P. 132–163.
10. Leibenstein H. *Allocative efficiency vs “X-efficiency”* // The American Economic Review, 1966. P. 392–415.
11. Panagariya A. *Cost of protection: Where do we stand?* // The American Economic Review, Vol. 92, N 2, 2002. P. 175–179.
12. Warwick K. *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD Publishing, N 2, 2013.
13. Webster M., Paltsev S., Reilly J. *Autonomous efficiency improvement or income elasticity of energy demand: Does it matter?* // Energy Economics, Vol. 30, N 6, 2008. P. 2785–2798.