



Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

# Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 2 (14) 2018  
ISSN: 2542-0259



№2 (14) 2018  
No2 (14) 2018

ISSN: 2542-0259

Научно-практический журнал

# Российское конкурентное право и экономика

Scientific and Practical Journal

# Russian competition law and economy



Учебно-методический центр  
ФАС России

Издательский дом  
**ДЕЛОВОЙ  
ЭКСПРЕСС**

Финансовый издательский дом  
«Деловой экспресс»

## Редакционный совет:

### Артемьев Игорь Юрьевич (председатель)

к.б.н., зав. кафедрой экономического и антимонопольного регулирования МГИМО МИД России, зав. кафедрой ФАС России при ГУ ВШЭ, руководитель ФАС России

### Максимов Сергей Васильевич (заместитель председателя редакционного совета)

д.ю.н., проф., помощник руководителя ФАС России

### Шафигуллин Ленар Нуруллович

директор ФГАУ «Учебно-методический центр» ФАС России

### Шарков Андрей Валентинович

генеральный директор Акционерного общества «Финансовый издательский дом «Деловой экспресс»

## Редакционная коллегия:

### Максимов Сергей Васильевич (главный редактор)

д.ю.н., проф., главный научный сотрудник ИПРАН РАН

### Осипова Елена Владимировна (зам. главного редактора)

начальник научно-методического отдела ФАС России

### Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич (руководитель юридической секции)

академик РАН, д.ю.н., проф., сопредседатель Научного совета РАН по проблемам защиты конкуренции

### Блажеев Виктор Владимирович

к.ю.н., проф., ректор МГЮА им. О.Е. Кутафина, вице-президент Ассоциации юридического образования

### Губин Евгений Парфирьевич

д.ю.н., проф., зав. кафедрой предпринимательского права юрфака МГУ им. М.В. Ломоносова

### Гуленков Михаил Сергеевич

к.ю.н., ст. преподаватель МПТ РЭУ им. Г.В. Плеханова, ФАС России

### Егорова Мария Александровна

д.ю.н., доцент, проф. кафедры конкурентного права МГЮА им. О.Е. Кутафина

### Кинев Александр Юрьевич

д.ю.н., проф., зав. кафедрой конкурентного права ИПиНБ РАНХиГС при Президенте РФ, проф. МГЮА им. О.Е. Кутафина

### Кучеров Илья Ильич

д.ю.н., проф., зам. директора ИЗиСП при Правительстве РФ, зав. базовой кафедрой РНИИИС «Управление интеллектуальной собственностью» РЭУ им. Г.В. Плеханова

### Лопатин Владимир Николаевич

эксперт РАН, д.ю.н., проф., научный руководитель (директор) РНИИИС

### Новоселова Людмила Александровна

д.ю.н., проф., председатель Суда по интеллектуальным правам

### Нумерова Анна Альбертовна

член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов

### Паращук Сергей Анатольевич

к.ю.н., доцент кафедры предпринимательского права, рук. магистерской программы «Конкурентное право» юрфака МГУ им. М.В. Ломоносова

### Пузыревский Сергей Анатольевич

к.ю.н., доцент, зав. кафедрой конкурентного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, ФАС России

### Самолысов Павел Валерьевич

к.п.н., доцент, доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России

### Тенишев Андрей Петрович

ст. преподаватель кафедры конкурентного права ИПиНБ РАНХиГС при Президенте РФ

### Тосунян Гарегин Ашотович

член-корр. РАН, д.ю.н., проф., зав. сектором банковского и финансового права ИГП РАН

### Федоров Александр Вячеславович

к.ю.н., проф., зам. Председателя СК России

### Миндели Леван Элисбарович (руководитель экономической секции)

член-корр. РАН, д.э.н., проф., научный руководитель ИПРАН РАН

### Айджанов Алдаш Турдыкулович

к.э.н., президент АО «Центр развития и защиты конкурентной политики»

### Башлаков-Николаев Игорь Васильевич

к.э.н., зав. кафедрой антимонопольного регулирования МГОУ

### Глинкина Светлана Павловна

д.ю.н., проф., руководитель научного направления «Международные экономические и политические исследования» ИЭ РАН

### Голобокова Галина Михайловна

д.э.н., проф., зав. научно-исследовательским отделом инновационных проблем интеллектуальной собственности РНИИИС РЭУ им. Г.В. Плеханова

### Джукич Петар

проф. технологическо-металлургического факультета Университета в Белграде, Республика Сербия

### Кашеваров Андрей Борисович

к.э.н., зав. базовой кафедрой ФАС России ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», ФАС России

### Клеева Людмила Петровна

д.э.н., проф., зав. лабораторией «Экономика и управление бизнесом» РАНХиГС при Президенте РФ

### Колесников Сергей Иванович

академик РАН, д.м.н., проф., засл. деятель науки РФ, советник Президиума РАН

### Князева Ирина Владимировна

д.э.н., проф., рук. научной лаборатории «Центр исследования конкурентной политики и экономики» СИУ — филиала РАНХиГС

### Королев Виталий Геннадьевич

к.э.н., зав. базовой кафедрой РЭУ им. Г.В. Плеханова, ФАС России

### Марголин Андрей Маркович

д.э.н., к.т.н., проф., заслуженный экономист РФ, проректор РАНХиГС при Президенте РФ

### Караганчу Анатолий Владимирович

д.э.н., проф., «Сибирский университет Луциан Блага», г. Сибиу, Румыния

### Овчинников Максим Александрович

к.э.н., проф. кафедры экономического и антимонопольного регулирования МГИМО МИД России, ФАС России

### Сероштан Мария Васильевна

д.э.н., проф., действительный член РАЕН, проф. кафедры стратегического управления ИЭМ БГТУ им. Шухова, главный научный сотрудник РНИИИС

### Стародубов Владимир Иванович

академик РАН, д.м.н., проф., заслуженный врач РФ, академик-секретарь отд. медицинских наук РАН, директор ФГБУ ЦНИИОИЗ Минздрава России

### Сушкевич Алексей Геннадьевич

к.э.н., проф., заслуженный экономист РФ, директор Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, зам. зав. базовой кафедрой ФАС России НИУ ВШЭ

### Цыганов Андрей Геннадьевич

к.э.н., ведущий научный сотрудник кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, ФАС России

### Шульц Владимир Леопольдович

член-корр. РАН, д.ф.н., проф., засл. деятель науки РФ, директор ЦИПБ РАН, зам. председателя Президиума ВАК при Минобрнауки России

# Содержание

## Обращение к читателям

---

- 4 О конкурентном праве как новой научной специальности  
*С. В. Максимов*

## Теория и практика тарифного регулирования

---

- 6 Проконкурентное тарифное регулирование: опыт и перспективы  
*А. Н. Голомолзин,*  
*ФАС России, г. Москва*
- 30 Перспективные направления тарифного регулирования в сфере связи  
*О. В. Климова,*  
*ФАС России, г. Москва*
- 36 Привлечение частных инвестиций в отрасль теплоснабжения: предложения по изменению тарифного регулирования в целях привлечения частных инвестиций в сфере теплоснабжения  
*Ю. Е. Туктаров, С. В. Дубинчина, Е. И. Патынская,*  
*Юридическая фирма LECAP, г. Москва*

## Антимонопольное регулирование

---

- 48 Конъюнктура конкурентоспособности российской древесины и материалов из нее на лесных биржах  
*М. А. Булгакова, П. В. Самолысов,*  
*Академия управления МВД России, г. Москва*

## Контроль в сфере закупочной деятельности

---

- 52 Административная ответственность за правонарушения против порядка осуществления государственных и муниципальных закупок: проблемы правоприменительной практики  
*Г. С. Спирчагов,*  
*Ульяновское УФАС России*

## Обзоры мероприятий

---

- 58 В Санкт-Петербурге прошел круглый стол ОКЮР и ФАС России из цикла «Диалог с властью»
- 64 Региональная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы применения антимонопольного законодательства: взгляд регулятора, бизнеса и экспертов»
- 70 Антимонопольный форум Объединения Корпоративных Юристов и Федеральной антимонопольной службы
- 78 Инструкция для авторов

УДК 346.6

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2018

## Проконкурентное тарифное регулирование: опыт и перспективы

**А. Н. Голомолзин,**  
ФАС России,  
г. Москва

### Аннотация

В статье рассматриваются история, современный опыт и перспективы тарифного регулирования в России, инициативы ФАС России по разработке и реализации Стратегии новой тарифной политики, принятию федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», задачи тарифного регулятора по развитию экономики, вытекающие из Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618, и связанные с этим проблемы синергии компетенций, новации тарифной политики 2015–2017 гг., особенности и перспективы изменения действующей модели тарифного регулирования основных естественных монополий страны.

Адресовано научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических и экономических вузов, законодателю, правоприменителям, специализирующимся в сфере регулирования деятельности естественных монополий.

**Ключевые слова:** новая тарифная политика, развитие конкуренции, структурные реформы, регулирование естественных монополий, связь, нефть и нефтепродукты, газ, железнодорожные перевозки, услуги аэропортов, порты, электроэнергетика.

## Pro-competitive tariff regulation: experience and prospects

**A. N. Golomolzin,**  
FAS Russia,  
Moscow

### Annotation

The article discusses the history, current experience and prospects of tariff regulation in Russia, the initiative of the FAS of Russia to develop and implement the Strategy of a new tariff policy, the adoption of the Federal law «On the basis of state regulation of prices (tariffs)», the tasks of the tariff regulator for the development of the economy, arising from the Decree of the President of the Russian Federation of December 21, 2017 № 618 and related problems of synergy of competencies, innovation of tariff policy 2015–2017, features and prospects of changes in the current models of tariff regulation of the main natural monopolies of the country.

Addressed to researchers, teachers, graduate students and students of law and economic universities, legislator, law enforcement agencies specializing in the regulation of natural monopolies.

**Keywords:** new tariff policy, development of competition, structural reforms, regulation of natural monopolies, communications, oil and oil products, gas, railway transportation, airport services, ports, electricity.



## Законодательство о естественных монополиях — не только регулирование, но и структурные реформы

Правовые основы проконкурентного тарифного регулирования в России были созданы в рамках законодательства о естественных монополиях. Нельзя считать случайным тот факт, что проект принятого в 1995 г. Федерального закона «О естественных монополиях» [1] (далее — Закон о естественных монополиях) был разработан в антимонопольном органе (ГКАП России), а не, к примеру, в Министерстве экономики или отраслевых министерствах экономического блока. Закон закрепил стремление государства ограничить пределы тарифного регулирования сферами естественных монополий, установил общие принципы тарифного и нетарифного регулирования и контроля в этих сферах, установил требования к органам регулирования естественных монополий и, что очень важно, определил вектор структурных реформ, в рамках которых происходит поэтапный переход естественных монополий к конкурентному рынку.

Проконкурентный «дух» Закона о естественных монополиях не всегда находит развитие в «букве» закона. В законе нет каких-либо норм, направленных на понуждение восстановления конкуренции в сферах естественных монополий. Положения п. 3 ст. 4 и п. 5 ст. 9 Закона о естественных монополиях лишь устанавливают, что «не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий в состояние конкурентного рынка» и «федеральный орган исполнительной власти по регулированию естественной монополии ликвидируется в случае появления возможности для развития конкуренции на соответствующем товарном рынке».

Понятия «естественная монополия», «субъект естественной монополии» определяются в действующем Законе о естественных монополиях не на основе анализа состояния рынка и оценки наличия (или отсутствия) у потребителя возможности выбрать поставщика, как этого требует антимонопольное законодательство, а исходя из параметров деятельности поставщика — субъекта естественной монополии. В Законе о естественных монополиях дано определение лишь понятия потребителя, тогда как в формируемых конкурентных рынках появляются пользователи. Ситуация могла бы быть улучшена, на наш взгляд, за счет закрепления в Законе о естественных монополиях норм, отсылающих к положениям Фе-

дерального закона «О защите конкуренции» [2] (далее — Закон о защите конкуренции).

Действующая редакция Закона о естественных монополиях уже содержит несколько отсылок к Закону о защите конкуренции. В частности, в Законе о естественных монополиях указано, что понятия «товар», «товарный рынок», «хозяйствующие субъекты», «группа лиц» применяются в значениях, указанных в ст. 4 и 9 Закона о защите конкуренции. Соответственно, предусмотренная антимонопольным законодательством процедура анализа товарных рынков может позволить однозначно устанавливать положение того или иного хозяйствующего субъекта на товарном рынке, в том числе на отнесенном законодательством к перечню сфер естественных монополий. Отсюда вывод — применение современных процедур анализа товарного рынка будет способствовать недопущению сдерживания перехода рынков из естественно-монопольного состояния в конкурентное.

Также в Законе о защите конкуренции уже установлена и система эффективных гарантий недискриминационного доступа и на рынки, находящиеся в состоянии естественной монополии, и к услугам субъектов естественных монополий. Вместе с тем продолжает сохраняться правовая неопределенность. Уже отмечалось, что положение субъекта естественной монополии презюмируется как доминирующее. Было бы странным с точки зрения экономической теории, если бы субъект естественной монополии не занимал доминирующего положения. Однако де-юре статус субъекта естественной монополии приобретает или присваивается без выполнения необходимой процедуры анализа товарного рынка. В этой связи необходимо внести в Закон о защите конкуренции изменения, направленные на определение сфер деятельности естественных монополий (гармонизированных с международно-правовым регулированием ЕАЭС), определение базовых понятий (субъект естественной монополии, потребитель, пользователь), принципов регулирования естественных монополий, оптимизацию процедур контроля экономической концентрации в отношении регулируемых хозяйствующих субъектов, включая субъекты естественных монополий.

Изменения в Закон о защите конкуренции предлагаются с одновременной отменой Закона о естественных монополиях и принятием федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» [3]. В результате этих изменений в Законе о защите конкуренции должны быть определены базовые понятия сферы деятельности естественных монополий, принципы регулирования естественных

монополий; понятие субъекта естественной монополии должно быть приведено в соответствие с понятийным аппаратом Закона о защите конкуренции; должен быть также определен порядок приобретения и утраты правового статуса субъекта естественной монополии.

Также, как уже отмечалось, планируется принятие специального федерального закона в системе тарифного законодательства прямого действия «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», который будет «связующим звеном» между антимонопольным законодательством и отраслевыми законами. В федеральном законе «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» должны быть уточнены задачи и принципы государственного регулирования естественных монополий, определен перечень и порядок применения мер государственного регулирования, направленных на повышение его эффективности и гибкости, создание условий для развития конкуренции, в том числе в сферах, сопряженных с деятельностью естественных монополий; устранены противоречия и дублирование взаимосвязанных положений различных законов.

Предложенная «архитектура» и базовые основы законодательства будут, по нашему мнению, создавать более высокий, чем сегодня, уровень гарантий защиты интересов всех участников регулируемых и сопряженных (смежных) с ними рынков, способствовать проведению структурных реформ в сферах естественных монополий и в экономике в целом, обеспечат устойчивый экономический рост.

## Структурные реформы и коммерческая инфраструктура рынков

Мировой практике известен стандартный пакет реформ на рынках нефти и нефтепродуктов, в электроэнергетике, газовой сфере, связи, на транспорте, включающий в себя ряд взаимосвязанных элементов: разделение по видам деятельности; регулирование тарифов естественных монополий; приватизацию; внедрение конкуренции в опте и/или в рознице; обеспечение регулируемого или договорного доступа третьих лиц к сети. В России этот пакет был реализован в развитие положений Закона о естественных монополиях Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» [4].

Специфика предложений российского антимонопольного органа изначально состояла в акцентировании внимания на важности создания коммерческой инфраструктуры рынков для обеспечения реализации целей и задач структурных реформ. Она включает выстраивание новой системы договорных отношений, деятельность организаций коммерческой инфраструктуры (с формированием новых институтов, таких как совет рынка, биржевой комитет, торговая площадка, оператор товарной поставки и др.), разработку и применение правил рынков, а также проведение эффективной проконкурентной тарифной политики.

Так, при разработке проекта программы структурной реформы железнодорожного транспорта вариант, предложенный Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), содержал необходимость развития коммерческой инфраструктуры, в т. ч. создания совета рынка<sup>1</sup>. В 2012 г. данный вариант был поддержан в соответствующем поручении Председателя Правительства Российской Федерации по итогам совещания в г. Кемерово. Надлежащее исполнение данного поручения длительное время тормозилось межведомственными разногласиями. Конец дискуссиям был положен принятием Указа Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы»), в котором в числе основных направлений защиты и развития конкуренции предусмотрена необходимость создания совета рынка и торговой площадки в сфере железнодорожного транспорта [5].

Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618, принятый спустя 20 лет после Указа Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426, определил структурные реформы не только естественных монополий, но и экономики в целом в качестве базового принципа конкурентной политики [6]. В данном Указе наряду с основными направлениями государственной конкурентной политики определены сферы деятельности (13 товарных рынков), в которых должны быть приняты кардинальные меры структурного реформирования.

<sup>1</sup> В принятое постановление Правительства РФ № 384 от 18.05.2001 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» это предложение не вошло, поскольку не было поддержано ведомствами-соисполнителями.

**ния. С одной стороны, это стратегически значимые сферы, а с другой — те сферы, применительно к которым достигнуто более глубокое понимание направлений и целей структурных реформ и в которых антимонопольный орган традиционно проводит активную и последовательную проконкурентную политику, которой следуют и/или в направлении которой осуществляется взаимодействие с отраслевыми органами власти.**

В этих отраслях (сферах) экономики (видах деятельности) должны быть утверждены планы мероприятий по развитию конкуренции на 2018—2020 гг. с определением в них перечней ключевых показателей, обеспечивающих в том числе достижение ожидаемых результатов в отраслях (сферах) экономики (видах деятельности). Также необходимо утвердить план мероприятий по переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Также в этих и других сферах, где показатели и ожидаемые результаты окончательно еще не определены, рассматриваемый Указ обязывает отраслевые ведомства совместно с ФАС России продвигаться в направлении формулирования и воплощения структурных реформ. Более того, Указ устанавливает ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию государственной политики по развитию конкуренции.

Развитие организованной (биржевой) торговли в Российской Федерации отнесено рассматриваемым Указом к числу основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции. Ранее (2015 г.) во исполнение поручения Президента Российской Федерации совместным решением руководителей Банка России, ФНС России и ФАС России был создан Биржевой комитет с целью развития совместно с заинтересованными ведомствами и организациями организованной (биржевой) торговли<sup>2</sup>. К соглашению позже присоединились Минпромторг России и Минсельхоз России. В заседаниях участвуют уполномоченные представители Минэнерго России, Минфина России, Минэкономразвития России, ФТС России, биржи «СПбМТСБ», «Московской биржи», биржи «Санкт-Петербург», более 100 иных организаций и их объединений.

Развитие биржевой торговли наличными товарами (нефть, нефтепродукты, природный газ, лес, минеральные удобрения и др.) и товарными дериватива-

ми на внутреннем рынке, а также биржевой торговли экспортной российской нефтью установлено в качестве одной из основных целей и задач Публичной декларации ФАС России на 2018 г. Обеспечивая исполнение установок государства, Биржевой комитет работает на регулярной основе, в соответствии с утвержденными планами, с рассмотрением вопросов как стратегического характера, так и вопросов текущей деятельности. В его составе действует несколько комитетов, подкомитетов, проектных рабочих групп по нефти и нефтепродуктам, экспортному бенчмарку на нефть, природному газу, сжиженным углеводородным газам, углю, лесу и лесоматериалам, минеральным удобрениям, продовольственным товарам (включая сахар и зерно) и др. За это время состоялось более 250 заседаний с обсуждением вопросов всеми заинтересованными лицами и организациями, итоги которых были закреплены в публикуемых решениях Биржевого комитета.

Объемы биржевой торговли наличными товарами за 10 лет выросли с нуля до почти 700 млрд руб. ежегодно (!). На бирже торгуется около 20% поставляемых на внутренний рынок нефтепродуктов, около 10% сжиженных углеводородных газов. За 2017 г. продано около 20 млрд м<sup>3</sup> природного газа (около 5% от объема поставки на внутренний рынок). Запущены торги по лесу, минеральным удобрениям, сахару, зерну, янтарю, изучаются возможности начала биржевых торгов по ряду других товаров и услуг. Развивается торговля производными инструментами, включая фьючерсы, опционы, свопы и др. Сформированы механизмы и институты по регистрации внебиржевых сделок биржевых товаров. Индикаторы внебиржевых цен, гарантируя закрытость коммерческой информации, будучи сводными и представительными, отражают условия работы рынков в целом.

Биржевой комитет осуществляет и координирующую роль в сфере международного сотрудничества. Это касается взаимодействия в форматах СНГ, ЕАЭС, БРИКС, двустороннего сотрудничества, в частности, с Китайской Народной Республикой, рядом других стран. Биржевой комитет уже сегодня является реальным значимым институтом проведения структурных реформ в экономике страны. Совершенствуются конкурентные рынки путем формирования организаций коммерческой инфраструктуры, меняются бизнес-модели участников рынков, по-новому начинают работать в компаниях системы управления рисками, изменяются внутрикорпоративные, отраслевые и межотраслевые системы взаимодействия и балансировки товарных, финансовых и инвестиционных потоков.

<sup>2</sup> Автор настоящей публикации является председателем Биржевого комитета. — *Прим. ред.*



## «Сдержки и противовесы» и «синергия компетенций» («порядок бьет класс»)

В 2015 г. полномочия в сфере тарифного регулирования, принадлежавшие ФСТ России, были переданы ФАС России. Повышению эффективности реализации государственной тарифной политики сегодня способствует использование имеющегося в распоряжении ФАС России опыта тарифного регулирования в области связи и транспорта, который был накоплен МАП России (1999—2004). Объединение тарифных регуляторов (ФСЕМТ и ФСЕМС) с антимонопольным органом и органом по защите прав потребителей (ГАК) сняло сложности межведомственных противоречий. Новые подходы, примененные МАП России при проведении тарифной политики и антимонопольной политики в отношении естественных монополий, способствовали устойчивому экономическому росту [7].

В свое время в структуре МАП России на основе функционального принципа были образованы департаменты тарифного регулирования в сферах транспорта и связи и самостоятельные Управление антимонопольного контроля в ТЭК, на транспорте и связи, Управление по защите прав потребителей. Правление МАП России по тарифному регулированию было ведомственным, концентрируя ответственность за принятие решений. Законом о естественных монополиях в действовавшей в тот период редакции устанавливалось, что состав Правления формировался из числа высококлассных специалистов (как персонала в целом, так и отдельных экспертов высокого уровня, пользовавшихся авторитетом в соответствующих сферах регулируемой деятельности). При этом в состав Правления входили руководители антимонопольного и тарифных структурных подразделений МАП России. Такая структура позволяла *контролировать и регулировать правоотношения в соответствующих сферах (тарифообразование, защита конкуренции, защита прав потребителей), не смешивая и не подменяя одно другим. Эта специфическая система «сдержек и противовесов»* позволяла, на наш взгляд, принимать обоснованные решения.

При проведении новой тарифной политики значительную ценность имеет опыт участия представителей ФАС России в работе правлений ФЭК России и ФСТ России и в правлениях РЭКов. Новое качество тарифной политики возникает вследствие синергетического эффекта при одновременном использовании компетенции ФАС России по надзору за соблюдением требований Федерального закона от 05.04.2013

№ 44-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2018) [8] и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [9] (закупки для государственных нужд, нужд компаний с государственным участием и естественных монополий); постоянно проводимого контроля правил недискриминационного доступа (Закон о защите конкуренции); практики пресечения нарушений антимонопольного законодательства естественными монополиями (Закон о защите конкуренции). Также важно распространение обычного для практики ФАС России обеспечения доступа к информации заинтересованным лицам в рамках процедур принятия тарифных решений. В новых условиях совершенствуется организация единого информационного пространства на федеральном и региональном уровнях.

Новое качество тарифного регулирования за счет использования синергетического эффекта от совмещения перечисленных выше функций и накопленного опыта возможно, но оно не предопределено. Компетентность должна быть подкреплена компетентностью. При этом при любом качестве персонала *надлежащему решению поставленных задач способствует прежде всего надлежащая организационная структура ведомства («порядок бьет класс»)*. При проведении новой тарифной политики требуется преемственность, системность, последовательность, открытость, способность внедрения новых подходов, понимание рынков и тенденций их развития.

## Новации тарифного регулирования

В 2015—2017 гг. принятие решений по установлению цен (тарифов) для регулируемых ФАС России инфраструктурных организаций происходило в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации. К особенностям работы ФАС России на этом этапе относилось участие в заседаниях Правления ФАС России представителей советов потребителей услуг в регулируемых сферах деятельности и запуск долгосрочной тарифной политики. Для проведения новой тарифной политики важным является образование Методического совета ФАС России по тарифному регулированию, где сотрудниками Службы и экспертами рынков обсуждается и вырабатывается методология тарифообразования, ведется анализ нормативных правовых актов в сфере тариф-

ного регулирования и происходят их изменения<sup>3</sup>. Еще более важной является работа в рамках Биржевого комитета, где происходит развитие организованных товарных рынков, сопряженных (смежных) с регулируемыми, а также развитие дерегулируемых рынков, которые приходят на смену регулируемым сферам деятельности либо их модернизируют.

## Новая тарифная политика — тема года и взгляд в будущее

Накопленный опыт и системный подход [10] были использованы ФАС России при проведении в 2012—2014 гг. дискуссий об изменении тарифной политики, завершившихся передачей ФАС России функций ФСТ России. Итоги многолетней работы по адвокации проконкурентного тарифного регулирования были закреплены в рамках доклада ФАС России «О состоянии конкуренции за 2016 год» в качестве *темы года*, в рамках совместного решения Методических советов ФАС России по тарифному регулированию и по товарным рынкам по принятию Концепции законодательного регулирования вопросов тарифообразования. Эти подходы нашли отклик у бизнеса, региональных регуляторов, регулируемых компаний и экспертов. Оценивая перспективы регулирования тарифов в 2018—2025 гг. (форсайт-прогноз, организованный лабораторией цифровых технологий в рамках коллегии ФАС России в 2017 г.), проконкурентное тарифное регулирование участники стратегической сессии рассматривали как умное, легкое, электронное, справедливое, сокращающееся, стратегическое, сбалансированное (доходность компаниям, доступность потребителям, контроль органам власти), распределенное.

При формировании и реализации политики регулирования естественных монополий необходимо понимать *взаимосвязи регулируемых рынков и сопряженных (смежных) с ними рынков*. Естественные монополии пользуются работами (услугами) с конкурентных рынков (труд, сырье, материалы, капитал, др.). Косвенно конкурируя на рынках своих услуг, естественные монополии прямо действуют на сопряженных конкурентных рынках. Покупателями услуг естественных монополий могут быть конечные пользователи, а также потребители, работающие на конкурентных рынках (генераторы, перевозчики, операторы связи, авиакомпания, др.). Поставщики должны оказывать услуги

с учетом спроса. При этом и потребители, и пользователи — иметь возможность управлять спросом. Страновые условия конкуренции меняются при расширении географических границ рынка зарубежными странами (морские порты, аэропорты, газовые компании и др.). Национальное ценообразование должно учитывать конъюнктуру внешних рынков и конкурентоспособность на них отечественных компаний.

*Среди основных направлений новой тарифной политики в ФАС России* выделяются: поэтапное устранение перекрестного субсидирования; отказ от принципа «затраты плюс» и переход к рыночным индикаторам через применение принципа «инфляция минус». Принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования происходит как на основе анализа деятельности регулируемых организаций, так и на основе анализа рынка. Происходит поэтапная перебалансировка тарифов с применением индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми и сопряженными с ними товарными рынками. Осуществляется запуск долгосрочной тарифной политики. Это делается не только с учетом имеющихся длительных жизненных циклов объектов инфраструктуры, но и с учетом происходящих и перспективных изменений на регулируемых и сопряженных с ними рынках, а также исходя из необходимости обеспечения долгосрочного устойчивого роста экономики в целом.

*Поскольку вопросы инвестиций и долгосрочного развития инфраструктуры* являются принципиальными, роли в этих процессах как регуляторов, так и компаний должны быть четко определены. Развитие, с учетом стадий жизненного цикла инфраструктуры, осуществляется исходя из необходимости увеличения мощностей для удовлетворения спроса, в рамках реконструкции и модернизации, осуществления инвестиций для удовлетворения дополнительных требований (безопасность, экология и др.), для повышения эффективности эксплуатации, внедрения новых технологий, повышения качества услуг, вывода из эксплуатации устаревшего оборудования. Инфраструктурные инвестиции стимулируются путем: прямой поддержки; государственного участия; использования процедур, аналогичных госзакупкам; государственно-частного партнерства (ГЧП), концессионных соглашений, приватизации. Так же как и в странах ОЭСР, в России должно быть понимание, что управление инфраструктурой — обязанность самих хозяйствующих субъектов, а регуляторы не должны их подменять. Нет необходимости возврата к модели регулирования так называемых компаний общего пользования (public utilities) по методу «затраты плюс». Роль регулятора состоит в формировании бизнес-модели развития, создании условий для инвестирования, проведении структурных преоб-

<sup>3</sup> Автор настоящей публикации является председателем Методического совета ФАС России по тарифному регулированию. — *Прим. ред.*

разований, входа новых участников, повышения эффективности существующих<sup>4</sup>.

«Погружение в цифру» тарифного регулирования и информатизация процессов принятия решений будут способствовать повышению эффективности государственного регулирования цен (тарифов). Подача ценовых заявок субъектами регулирования должна осуществляться в электронном виде, что позволит ее обрабатывать, размещать для публичного обсуждения, проводить экспертизу и принимать коллегиально решение. Для этих целей будет использоваться Федеральная государственная информационная система «Единая информационная аналитическая система» ФАС России, назначение которой состоит в сборе данных, хранении и обработке данных, анализе данных и принятии решений. Причем если ранее подобные информационные системы использовались преимущественно для анализа данных по затратам, то в настоящее время это должно стать инструментом анализа рынков, определения бенчмарков, моделирования последствий принимаемых решений.

*Методы тарифного регулирования*, применяемые в ФАС России, являются и должны быть многообразными и гибкими в зависимости от анализа ситуации на рынке. В числе методов прямого тарифного регулирования — метод бенчмаркинга (включая методы сравнения цен (тарифов) услуг аналогов и сравнения затрат/расходов), метод предельной выручки (метод обеспечения доходности на инвестированный капитал), метод предельной цены (включая установление предельной цены и установление предельного индекса, например, такого как «инфляция минус»), затратный метод (включая метод экономически обоснованных затрат и прибыли и метод индексации). В качестве косвенного тарифного регулирования применяется мониторинг цен тарифов (как правило, после прекращения установления цен тарифов, но до прекращения регулирования и контроля деятельности субъектов естественной монополии). В качестве форм контроля применения долгосрочных тарифов рассматриваются, в частности, регуляторный контракт и меню контрактов.

## СВЯЗЬ

В качестве примера эффективной тарифной политики можно назвать сферу электросвязи, где тарифное регулирование стало двигателем прогресса [11]. Ра-

нее МАП России за пять лет (1999—2004 гг.) провел масштабную перебалансировку тарифов по группам потребителей и по местной, и по дальней связи. Была также установлена инвестиционно привлекательная плата за установку телефона в зависимости от стоимости этой услуги у альтернативных операторов (кратное повышение тарифов для «Связьинвеста» сопровождалось кратным снижением тарифов у альтернативных операторов). Была создана возможность управления абонентами потреблением услуг связи путем принятия пакета тарифных планов, включая повременную оплату телефонного соединения. В последующем уже ФАС России содействовала принятию Правительством Российской Федерации Постановления от 29 ноября 2014 г. № 1284 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи» [12], а также развитию конкуренции на рынке междугородной связи. Конкуренция развивалась в других секторах электрической связи, в том числе сотовой связи, доступа в Интернет.

Следствием конкурентной политики на рынках услуг связи и проконкурентной тарифной политики стали рост объемов оказываемых услуг и инвестиций, повышение цифровизации сетей, вход на рынок новых участников и внедрение новых услуг. Ни один из операторов фиксированной связи не обладает возможностью оказывать решающее влияние ни на рынке услуг междугородной телефонной связи, ни на рынках услуг связи в пределах РФ (доля фиксированных операторов находится на уровне 10% по сравнению с долей сотовых операторов). Поэтому дерегулирование услуг фиксированной связи — это уже вопрос вчерашнего дня (он и был поставлен ФАС России еще в 2011 г. на Правительственной комиссии по транспорту и связи)<sup>5</sup>, рассчитываем на его решение в ближайшее время и будем двигаться дальше. Фиксированная телефония должна рассматриваться как составная часть единого рынка услуг связи с учетом происходящих процессов конвергенции с рынками сотовой связи и информационных технологий и расширения приложений их использования в цифровой экономике.

Опыт рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства в «цифровой» сфере услуг связи и ИТ (в частности, «Майкрософт», «Гугл»), рассмотрение сделок экономической концентрации (в частности, «Яндекс» и «Юбер», «Байер» и «Монсанто»), развитие «цифровой» экономики делают

<sup>4</sup> Новая тарифная политика будет учитывать современные подходы инвестирования в инфраструктуру // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/2614>. Дата обращения: 09.11.2016.

<sup>5</sup> ФАС России занялась дерегулированием услуг общедоступной связи (2012 г.) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/8940>. Дата обращения: 02.05.2018.



актуальной тему совершенствования антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства, носящих трансграничный характер, и повышения конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках *в качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции* [13].

Нужно последовательно устранять имеющиеся административные и технологические барьеры, создавать благоприятные условия единого рынка. Эта работа ведется в рамках разработанного ФАС России и Минкомсвязи России проекта Дорожной карты по развитию конкуренции на 2018—2020 гг. В части *электрической связи (телекоммуникаций)* требуется устранить необоснованную разницу в тарифах на услуги подвижной радиотелефонной связи в поездках по России при нахождении в сети и домашнего, и гостевого операторов связи. Необходимо улучшать механизмы выявления и пресечения мошеннических действий на сетях электросвязи с использованием специального абонентского оборудования. По-прежнему актуальны вопросы упрощения различных процедур, таких как доступ операторов электросвязи к объектам электроснабжения (для обеспечения связью автомобильных дорог, а также многоквартирных домов), упрощения строительства сооружений связи, получения оператором связи санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию и на ввод в эксплуатацию. Необходимо упрощать и оптимизировать порядок присоединения и взаимодействия, а также порядок построения сетей электросвязи, исключая необоснованные требования по присоединению и пропуску трафика с учетом технологического развития. В части распределения и использования радиочастотного спектра в повестке вопросы сокращения сроков принятия решения о присвоении и оформлении разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов, введения возможности поэтапной платы за частоты по итогам аукциона.

Совершенствование процедур доступа касается общедоступных услуг связи, но не ограничивается ими. Оно относится и к совершенствованию условий недискриминационного доступа операторов связи к инфраструктуре универсальных услуг связи; закреплению унифицированного порядка доступа операторов связи к объектам государственной и муниципальной собственности для целей размещения сетей связи; недискриминационному доступу операторов связи к объектам общей собственности многоквартирных жилых домов в целях размещения сетей связи для

обеспечения оказания услуг связи жильцам. Готовятся изменения в Условия подтверждения наличия или отсутствия технической возможности принять сигнал путем присоединения сети связи оператора обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов; устанавливаются требования по публикации информации, существенной для организации присоединения к сети связи оператора связи, осуществляющего трансляцию обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов (организованных точках присоединения РТПС); закрепляются права операторов обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов по присоединению к сети РТПС как напрямую, так и через другого оператора обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов.

Среди вопросов стратегического характера — разработка *концепции развития рынка услуг телерадиовещания*, в рамках которой надлежит определить целевое состояние рынка; установить основные приоритеты его развития, включая обеспечение социальной стабильности общества, информационной безопасности государства, экономической активности; определить основные требования к участникам рынка с учетом соблюдения принципов технологической нейтральности, включая требования к взаимодействию участников рынка<sup>6</sup>.

В сфере *информационных технологий* Национальным планом по развитию конкуренции предполагается повышение доли российских программных продуктов в сфере информационных технологий, в том числе в социально значимых отраслях (энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, транспорт, безопасность), включая предоставление услуг в формате облачных сервисов, не менее чем на 10 процентов ежегодно. Обсуждаются вопросы содействия повышению конкурентоспособности программного обеспечения (ПО), произведенного в Российской Федерации, формирования условий недискриминационного участия отечественных программных продуктов в закупках ПО для государственных и муниципальных нужд, открытости разработки и развития государственных ведомственных и региональных (локальных) государственных информационных систем. Намечаются меры по обеспечению равных условий деятельности отечественных и зарубежных компаний в Интернете, в том числе в части дистанционной торговли. Нужны требования

<sup>6</sup> Дорожная карта по развитию конкуренции в сфере телекоммуникаций. Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/24615>. Дата обращения: 03.05.2018.



к пользовательскому оборудованию связи по возможности предустановки отечественных программных продуктов (сервисных приложений) аналогичной функциональности, а также к наличию возможности удаления предустановленных программ (приложений к ним) для ЭВМ<sup>7</sup>.

С созданием единой электронной среды доверия вводятся процедуры документооборота в электронном виде, обеспечивающие совершение юридически значимых действий юридических и физических лиц. Применение информационных и коммуникационных технологий направлено на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов. Цифровая экономика и цифровая экосистема должны внедряться с обеспечением прав и свобод граждан на доступ к информации и работу с информацией, с соблюдением законности и государственной защиты в сочетании с требованиями разумной достаточности, сохранением традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг, приоритетом традиционных российских духовно-нравственных ценностей и норм поведения [14].

## Нефть и нефтепродукты

После рынка телекоммуникаций и ИТ рынок нефти и нефтепродуктов является наиболее развитым, конкурентным. В этом секторе последовательно проведены структурные реформы [15], произошло разделение по естественно-монопольным и конкурентным видам деятельности. В условиях конкуренции осуществляется поставка нефти и нефтепродуктов на внутренний и внешний рынки. В конкурентном секторе на внутреннем рынке действует развитый биржевой рынок нефтепродуктов. Толчком к развитию биржевой торговли нефтепродуктами послужило решение и предписание ФАС России по трем «волнам дел» в отношении нефтяных компаний, которое было закреплено решениями Правительства РФ по созданию биржи СП6МТСБ, учрежденной ключевыми компаниями реального сектора и инфраструктурными компаниями. Также развивается биржевой рынок нефти. Работа ведется по плану в рамках Биржевого комитета. На регулярной основе публикуются биржевые коти-

ровки, индексы внебиржевых цен и индексы цен сопоставимых зарубежных рынков. В соответствии с решением президентской комиссии по ТЭК произошел запуск одного из наиболее значимых проектов в истории экономического развития страны — биржевой торговли экспортными контрактами на российскую нефть. Сейчас этот проект находится на этапе формирования ликвидности и формирования и развития бизнес-модели. Действуют правила недискриминационного доступа к услугам магистральных нефте- и нефтепродуктопроводов.

Определяющими факторами в крупном опте являются: конъюнктура внешних рынков, механизм взимания и уровень пошлин, курс рубля, динамика производства и поставки продукта на внутренний рынок, ремонты НПЗ, объемы и механизмы создания и расходования резервов, закупки для государственных нужд и др. Тогда как динамика цен в рознице в более мягкой форме отражает сезонные колебания и определяется платежеспособностью потребителей. В итоге АЗС независимых игроков и нефтяных компаний на входе имеют высокую волатильность цен, а на выходе — менее существенное их изменение. Хотя нужно понимать, что среднегодовая динамика цен в крупном опте, мелком опте и рознице вполне сопоставима, также нужно иметь в виду, что последний год отмечается тенденция сокращения волатильности оптовых рынков. Соответственно, когда мы говорим про необходимость совершенствования ситуации в мелкооптовом сегменте рынка, перед нами одновременно стоит задача совершенствования ситуации в крупнооптовом и розничном сегментах.

Одно из направлений решения этой задачи видится в совершенствовании биржевой торговли в крупном опте таким образом, чтобы сделки ВИНК со своими дочерними сбытами тяготели к покупкам-продажам в дополнительную сессию, тем самым создавая условия для расширения возможностей независимых компаний-покупателей влиять на ценообразование в основной торговой сессии. Такие рекомендации на заседаниях Биржевого комитета, а иногда и предупреждения ФАС России в адрес ВИНК, мы периодически выносим. По предложению Российского топливного союза были внесены изменения в совместный приказ ФАС России и Минэнерго России об учете при определении параметров ликвидности только сделок с участием независимых покупателей, исключая из расчета этого показателя сделки в рамках и между ВИНК. При пороговых значениях продаж топлив в 10% от объема поставки на внутренний рынок (с учетом объемов экспорта ВИНК объем продаж на бирже составляет 10% от производимых бензинов,

<sup>7</sup> Дорожная карта по развитию конкуренции в сфере информационных технологий // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/24721>. Дата обращения: 03.05.2018.

5% от производимого дизтоплива, 10% от производимого авиакеросина и 2% от производимого мазута), нефтяники по факту уже продают на бирже порядка 17—20%.

Кроме того, с развитием биржевой торговли производными инструментами (фьючерсами, опционами и др.) актуальность установления пороговых значений на рынке наличного товара может снизиться. В числе компаний, которые начинают применять в своей деятельности производные финансовые инструменты СПБМТСБ на внутреннем рынке, являются Лукойл и Газпром нефть. У компаний появляются возможности управления рисками с применением финансовых инструментов хеджирования. Объем торгов в денежном выражении в этом случае может возрасти многократно, также многократно превысив обороты рынка наличного товара и создавая совершенно другие условия для расширения круга участников, увеличения ликвидности торгов и, соответственно, повышения объективности ценообразования. Разумеется, независимые компании не должны отставать в этих процессах от ВИНК. Независимые АЗС отмечают выгоды и преимущества ВИНК за счет вертикальной интеграции основной производственной цепочки (добыча и переработка нефти, оптовая реализация нефтепродуктов, розничная реализация нефтепродуктов). Хотя нельзя игнорировать складывающиеся в розничном бизнесе ВИНК тенденции по расширению сопряженных и дополнительных бизнесов на АЗС — розничной торговли продуктами питания и товарами широкого потребления, автомойки и т. д., и т. п.

Развивается биржевая торговля в мелкооптовом сегменте. Активны в этом вопросе Роснефть и Газпром нефть, интересный опыт был накоплен ПТК. Отличие крупного опта от мелкого состоит не только в размерах торгуемых объемов. В крупном опте торговля осуществляется преимущественно с НПЗ, в мелком опте — с нефтебаз. Дополнительно в стоимость мелкого опта включаются расходы на транспортную логистику и на услуги по хранению. Транспортная логистика уже перемещается в сегмент организованных торгов, на очереди услуги по хранению топлива — конкурентный вид услуг. С учетом подобного развития ситуации в перспективе можно будет говорить не о мелкооптовой и крупнооптовой торговле в отдельности, а о формировании единого оптового рынка в целом. Т. е. будут работать оптовый и розничный рынки, а трехуровневое деление уйдет в прошлое.

Осуществляется регулирование тарифов в естественно-монопольных сферах по транспортировке нефти и нефтепродуктов. Трубопроводный транспорт нефти регулируется на долгосрочной основе

в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 14.03.2014 № 377-р [16]. Тарифы индексируются по формуле «инфляция минус 10%» в периоды с 2015 по 2017 гг. и на уровне 90—100% от инфляции в 2018—2020 гг. Ведется «донастройка» сетевого тарифа с выравниванием эффективности направлений поставки нефти на Восток, Юг и Запад. При обсуждении в Правительстве Российской Федерации программы долгосрочного развития Транснефти было поддержано предложение ФАС России о необходимости пролонгации периода долгосрочного тарифообразования (индексации) на перспективу до 2025 г. и более.

Метод экономически обоснованных затрат применяется при реализации новых проектов транспорта нефти. На примерах отдельных решений становятся понятными проблемы этого метода. «Узким местом», в частности, является выбор сопоставимых показателей стоимости закупки основного оборудования и проведения СМР, а также вопросы адекватности механизмов утверждения и реализации инвестиционных программ. Так, к примеру, утвержденная уполномоченными органами в установленном порядке инвестпрограмма по проекту «Заполярье — Пурпе» оказалась неисполненной. Планируемые при начале строительства объемы перекачки нефти в 2,4 раза превысили фактические объемы по завершению строительства, что увеличило стоимость перекачки нефти. Соответственно, регулятор вынужден был искать баланс интересов регулируемой компании и потребителей ее услуг в условиях недостаточной гибкости инвестиционного процесса регулируемой компании и пониженной гибкости отраслевого планирования.

Необходимо давать регулируемой компании возможность предлагать гибкие, этапные программы развития. Например, строительство Балтийской трубопроводной системы происходило в 4 этапа, на каждом из которых загрузка трубопроводов в минимальные сроки выводилась на проектную, обеспечивая эффективность работы компании. Другим позитивным примером является применение договорных тарифов на реализацию проектов, выгодных как Транснефти, так и нефтяным компаниям. Применяется 12 таких тарифных решений, четыре из которых были приняты (изменены) в 2017 году.

В настоящее время тарифы на услуги трубопроводного транспорта нефтепродуктов устанавливаются в привязке к бенчмарку регулируемых услуг железнодорожного транспорта. Тарифная политика в этой сфере совершенствуется. Представленный на заседании Методического совета ФАС России по тарифному регулированию анализ рынка показал, что имеются предпосылки для дерегулирования сферы транспор-

тировки нефтепродуктов трубопроводным транспортом (это мероприятие предусмотрено в Национальном плане развития конкуренции), чья доля на внутреннем рынке не превышает 15%, а доля на внешнем составляет около 45%. Соответственно, имеются условия конкуренции, и состояние рынка не является естественно-монопольным.

Как и было предусмотрено Планом Биржевого комитета, ПАО «Транснефть» получило в октябре 2017 г. статус Оператора товарных поставок (ОТП). Биржевая торговля нефтепродуктами стала возможной посредством единого распределенного базиса поставки, способствующего прямой, а не опосредованной конкуренции нефтеперерабатывающих заводов различных нефтяных компаний. При этом организации, деятельность которых регулировалась Законом о естественных монополиях, стали готовы функционировать в соответствии с Федеральным законом «Об организованных торгах» от 21.11.2011 № 325-ФЗ [17] и Федеральным законом «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» от 07.02.2011 № 7-ФЗ [18] — оказывать услуги с поставкой нефтепродуктов через 2 дня. В ближайшее время бизнес-модель сможет работать в режиме поставки против платежа, т. е. в те же сутки. Это новое качество организованного (биржевого) конкурентного товарного рынка нефтепродуктов. Аналогичный режим работы оператора товарной поставки прорабатывается применительно к железнодорожным перевозкам нефтеналивных грузов.

## Рынки грузовых железнодорожных перевозок: дерегулирование вагонной составляющей, приток инвестиций, ликвидация дефицита подвижного состава

Если оценивать итоги реформирования грузового железнодорожного транспорта, то немногие позитивные результаты, на наш взгляд, были достигнуты за счет дерегулирования МАП России тарифов в некоторых сферах грузовых перевозок. дерегулирование вагонной составляющей грузовых перевозок, а также меры по развитию рынка услуг железнодорожных операторов вначале были разработаны антимонопольщиками и начали реализовываться, а уже позднее были закреплены в качестве важных составляющих правительственной программы структурной реформы [19]. Был обеспечен и контроль применения исключитель-

ных тарифов (скидок) в установленном Правительством РФ порядке [20].

Среднегодовой темп роста рабочего парка в 2003—2013 гг. составил 3,5%. Среднегодовой грузооборот за этот период рос на 3,1%. Примерно в середине этого периода в 2008—2009 гг. рабочий парк стал соответствовать потребному парку [21], была решена проблема дефицита и продолжилась модернизация вагонного парка. Вагонный парк в России стал одним из самых «молодых» в мире. В декабре 2015 г. размер ставок услуг предоставления подвижного состава снизился на 34% от уровня 2008 г. (а с учетом инфляции снижение было трехкратным (!)) [22]. Эта сбалансированность была нарушена в 2013 г. избирательным предоставлением ФСТ России скидок производителям так называемых инновационных вагонов (это факт был признан ФАС России нарушением Закона о защите конкуренции<sup>8</sup>). В 2013-м же началось и падение объемов погрузки грузов (-2,8% к уровню 2012 г.).

На наднациональном и национальном уровнях были установлены требования о выводе из эксплуатации вагонов старше 20 лет<sup>9</sup>. В итоге с 2014 по 2017 г. в России были выведены из эксплуатации свыше 200 тысяч вагонов. Последовавший кратный рост ставок услуг подвижного состава отражал общий уровень несбалансированности спроса и предложения. Это пошло на пользу лишь отдельным вагоностроителям, создало проблемы для большинства вагоноремонтных заводов, а самые большие проблемы возникли у потребителей услуг железнодорожного транспорта. В 2015 г. падение среднесуточной погрузки

<sup>8</sup> См.: Условия конкуренции должны быть равными для всех // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/6264>. 17.12.2014.

<sup>9</sup> 2 августа 2014 г. вступил в силу технический регламент Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Правительство РФ в этой связи издало постановление об обязательной сертификации вагонов, прошедших продление срока службы. Президент РСПП А. Н. Шохин в обращении на имя Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева попросил разрешить ж/д операторам продлевать жизнь старых вагонов на обычных условиях, чтобы не допустить возможного дефицита подвижного состава на рынке. В то же время «Объединение вагоностроителей» критиковало эти инициативы: «Письмо подготовлено на основе выступлений руководителей ПГК и ФГК. Изложенная точка зрения является частным мнением... Средняя избыточность парка составляет 231 тыс. грузовых вагонов всех видов (20% от общего парка). При этом с продленным сроком службы эксплуатируется около 300 тыс., списание которых будет поэтапно осуществляться в течение 4—6 лет. Таким образом, *существующий профицит позволит относительно «безболезненно» вывести из эксплуатации морально и физически устаревшие вагоны*», успокаивало руководство страны «Объединение вагоностроителей» (<http://ru.railfgk.ru/mediacenter/media/21112014/>).



составило 1%, в 2016 г. был отмечен незначительный рост (0,6%), и лишь в 2017 г. прирост погрузки составил 3,2% (за счет роста экспорта на 7,4%, возникшего преимущественно в результате 17%-го роста перевозок угля) по сравнению с предыдущими годами. Вместе с тем объемы среднесуточной погрузки по итогам 2017 г. оказались ниже, чем в 2007 г., и у этого есть не только внешние, но и конкретные, в том числе названные выше, внутриотраслевые причины.

Какие же положения и принципы тарифной политики должны быть использованы для улучшения ситуации в грузовых железнодорожных перевозках? Нет оснований сдерживать рост цен на услуги в конкурентном рынке, дефицит на котором был создан искусственным путем, как нет и оснований для возврата прямого или косвенного регулирования услуг предоставления подвижного состава. Нет необходимости ставить вопрос о создании резервного парка вагонов у Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее — РЖД). Его будут содержать потребители? Баланс спроса и предложения обеспечивается гибкой тарифной политикой. Ведомство не может двигаться в направлении, противоположном ранее успешно применявшейся проконкурентной политике. По нашему мнению требуется продолжить давно начатую в рамках Экспертного совета ФАС России по железнодорожному транспорту, но затормозившуюся в последние три года работу по созданию коммерческой инфраструктуры рынка железнодорожных перевозок. Понятен состав участников, механизмы работы этого института, есть предложения по этапности реализации [23]. Указ Президента об основных направлениях государственной конкурентной политики определил эти мероприятия (включая совет рынка и торговую площадку) в качестве приоритетных [24].

Важно, как и в предыдущие годы, контролировать вопросы предоставления скидок в рамках тарифного коридора. Этот коридор дает возможность повышать гибкость оказания услуг с учетом конъюнктуры рынков перевозимых товаров. При этом верхняя граница коридора не позволяет устанавливать монопольно высокие цены (тарифы), тогда как нижняя граница не должна позволять устанавливать монопольно низкие цены. Яркое выступление В. Лисина на встрече РСПП с Президентом Российской Федерации коснулось того, что право 50%-го снижения тарифов РЖД на перевозки нефтеналивных грузов может экономически свидетельствовать об установлении монопольно низких цен, приводящем к устранению с рынка такого конкурента железнодорожного транспорта, как водный транспорт. Но де-юре тариф, установленный регулятором, не может быть признан монопольно низкой ценой, поэтому оспоримым (уже в суде) может быть именно тариф регулятора.

В антимонопольном органе вопрос нижней границы тарифа не может быть обжалован, поскольку его функции совмещены с регулятором. Если решения судов систематически будут приниматься не в пользу регулятора, то есть основания разработать внутреннюю систему «сдержек и противовесов», предупреждающих возможное нарушение антимонопольного законодательства в процессе тарифообразования. Также нужно понимать, что чем шире коридор, тем опаснее последствия дискриминационного ценообразования на товарных рынках с большой транспортной составляющей. Это значит, что важным является постоянный мониторинг ситуации на рынке, выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства со стороны РЖД. Очевидно, что только мер по защите конкуренции недостаточно, нужны меры по развитию конкуренции.

Правительство Российской Федерации установило, что в 2019—2025 гг. ежегодный темп роста тарифов на перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования, в том числе перевозки порожнего железнодорожного подвижного состава в составе грузовых поездов (далее — перевозки грузов), и на оказание услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования при перевозках грузов по каждой категории (виду) грузов определяется на уровне инфляции (средневзвешенного индекса потребительских цен) минус 0,1 процентного пункта [25]. Это предложение было поддержано не только железнодорожниками, но и потребителями их услуг, которым важна долгосрочная определенность. Это время также дает возможность для проработки и внедрения новой тарифной политики. Как уже отмечалось, речь идет о необходимости запуска *долгосрочной тарифной политики с учетом не только длительности жизненного цикла инфраструктуры, но также перспективных изменений на рынках и необходимости обеспечения устойчивого роста экономики.*

Правительство Российской Федерации поручило Минтрансу России, Минэкономразвития России и ФАС России совместно с РЖД и Советом потребителей по вопросам деятельности РЖД разработать проект целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок, целевой модели рынка пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании и долгосрочной программы развития РЖД до 2025 г., включающей долгосрочную финансовую модель РЖД, основные производственные показатели, инвестиционную программу, а также ключевые технологические показатели эффективности [25].

В рамках настоящей работы целесообразно рассмотреть программу постепенного дерегулирования



тарифов на грузовые железнодорожные перевозки путем выделения тех сегментов рынка перевозок грузов, которые могут перейти в категорию конкурентных. В первую очередь предлагается дерегулировать перевозки грузов в вагонах (различных видов), порожних вагонов, грузов в контейнерах, порожних контейнеров, консолидированных в поезда установленной длины, курсирующих с определенной периодичностью по графикам с согласованным временем (в часах) отправления и прибытия (сегмент Регулярного грузового движения — РГД).

Дерегулирование перевозок сегмента РГД должно быть синхронизировано с обеспечением доступа к этому сегменту независимых («договорных») перевозчиков и владельцев вагонов [23] в порядке организованной торговли услугами в сфере регулярного грузового сообщения<sup>10</sup>. Грузоотправители приобретают на указанных торгах вагоно-места в определенном поезде, которые котируются и торгуются в соответствии с правилами торгов, а принимаются к перевозке владельцем инфраструктуры (как «последующим» перевозчиком) в соответствии с Правилами перевозок грузов и с учетом соблюдения требований Правил технической эксплуатации железных дорог и Технических условий размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах [26].

В рамках Биржевого комитета ФАС России подготовлены предложения по реализации пилотного проекта по организованным торгам в сфере перевозок нефтеналивных грузов. Перевозки нефтеналивных грузов железнодорожным транспортом остаются «узким местом» логистического обеспечения биржевой торговли наличным товаром — нефтепродуктами. Эти товары торгуются на бирже в режиме равномерности и регулярности, в то время как сроки их отгрузки по железной дороге непредсказуемо варьируются в диапазоне от +20 до -20% от среднего 20-дневного срока. Если железнодорожный транспорт не перестроит работу, он потеряет свою и так невысокую конкурентоспособность. Необходимо развивать конкурентные перевозки в регулярном грузовом сообще-

нии, проводить на постоянной основе торги на услуги железнодорожных перевозок на выделенных нитках графика по основным маршрутам перевозок и на услуги по предоставлению подвижного состава. Разработано учебное пособие по подготовке и проведению этих мероприятий [27].

В перспективе при перевозках пассажиров и грузов железнодорожным транспортом регулироваться должны только услуги инфраструктуры. При этом целесообразно проанализировать вариант территориальной дифференциации тарифов на услуги инфраструктуры (без учета локомотивной составляющей), так как условия строительства и последующего содержания железнодорожных линий и объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта существенно зависят от климатических условий, особенностей почв и других объективных факторов.

Составной частью процесса государственного регулирования тарифов на железнодорожные перевозки грузов должна стать постоянно уточняемая программа развития железнодорожного транспорта, в которой все проекты и планируемые объекты распределены по основным источникам финансирования и ответственным инвесторам. Такая программа с учетом реальных возможностей РЖД как инвестора может дать необходимые «входные» параметры для определения инвестиционной составляющей при обосновании тарифов для регулируемого сегмента, а также дать возможность проверить, как «участвует» дерегулированный сегмент перевозок грузов в пополнении инвестиционного бюджета РЖД.

## Пассажирские железнодорожные перевозки

Регулирование тарифов пассажирских железнодорожных перевозок прошло длинный путь от утверждения плоской шкалы тарифов Прейскуранта к гибким тарифным схемам, поэтапному дерегулированию и внедрению динамического ценообразования. В конце 1990-х была разработана гибкая шкала регулируемых тарифов (которая применяется до настоящего времени), устанавливаемая в зависимости от спроса на перевозку. Как следствие, в случаях перестали существовать очереди, выравнивание равномерности загрузки по году привело к сокращению потребности в подвижном составе в пиковые периоды, ежегодный рост пассажиропотока составлял около 15%. Затем в начале 2000-х гг. поэтапно были дерегулированы перевозки в вагонах СВ и купейных вагонах. В 2006—2012 гг. каких-либо существенных мер стимулирующего тарифного регулирования

<sup>10</sup> Важно отметить, что развитие институтов взаимодействия государства и бизнеса (в том числе в рамках совета рынка транспортных услуг), развитие электронных систем транспортных услуг (в том числе путем запуска в эксплуатацию электронной торговой площадки по перевозкам грузов), формирование рыночных индикаторов цен рассматриваются в качестве ожидаемых результатов развития конкуренции на рынке транспортных услуг в 2018—2020 гг. в соответствии с Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы»). — *Прим. авт.*

на применялось, и объемы перевозок стали сокращаться. По решению ФАС России с 2013 г. в дерегулированном сегменте перевозок ОАО «ФПК» поэтапно внедряет систему динамического ценообразования [19]. В результате, если в других сегментах отмечается долгое падение перевозок, в сегменте динамического ценообразования в 2013 г. рост пассажиропотока составил около 3%, с 2014 по 2016 г. около 10—11%, в 2017 г. — около 15%.

Вследствие эффективной тарифной политики большая часть пассажирских перевозок стала не только безубыточной, но прибыльной. Рост стоимости перевозок происходил за счет роста качества транспортного обслуживания. Благодаря этому были созданы предпосылки для появления на сети новых поездов типа «Сапсан», «Ласточка» и др. Промышленность получила возможность внедрять новые разработки, так, были созданы новые типы вагонов (вагон «Люкс», вагон-трансформер и др.) [7]<sup>11</sup>. В качестве следующего шага целесообразно обсуждать привязку профиля тарифов в секторе динамического ценообразования с понижающим коэффициентом к перевозкам в плацкартных вагонах, корректируя тем самым гибкую шкалу с дифференциацией тарифов по маршрутам. Необходимо также принимать практические меры по развитию конкуренции «на маршруте» с созданием условий для входа новых перевозочных компаний и дифференциации стоимости услуг инфраструктуры.

## Рынки услуг аэропортов: недискриминационный доступ гарантирован, конкуренция возможна

В 2009 г. Правительство Российской Федерации по представлению ФАС России утвердило Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах. В результате был устранен необоснованный отказ владельцев объектов инфраструктуры аэропортов в обслуживании отдельных потребителей услуг аэропорта (выделение слотов, наземное обслуживание, услуги ТЗК); обеспечены равные

условия оказания услуг потребителям; задана приоритетность их оказания; определены стандарты раскрытия информации об услугах; установлен порядок разрешения споров; появилась возможность строительства альтернативных ТЗК. Условия конкуренции существуют между операторами аэропортов, и Правила недискриминационного доступа создали условия для их усиления. Но конкуренция существует не только внутри аэропортов, но и между аэропортами. Одно из первых решений ФАС России по аэропортам касалось дерегулирования Московского авиаузла (МАУ). Анализ рынка показал, что эта сфера может работать в условиях конкуренции. Аэропорты в МАУ не только конкурируют между собой, они оказывают конкурентное давление на аэропорты, например, Нижнего Новгорода, Ярославля, Пскова, Санкт-Петербурга, Хельсинки (впрочем, испытывая незначительное конкурентное давление со стороны последних) [28].

Нужно еще раз вернуться к теме естественных монополий в аэропортовой сфере деятельности. Как представляется, с большим основанием к таковой могут относиться услуги по предоставлению взлетно-посадочной полосы (ВПП). И здесь можно говорить не только об услугах взлета-посадки, но и об услугах аренды ВПП<sup>12</sup> — аренды федерального имущества, которое не подлежит приватизации. Стоимость аренды ВПП зависит от способности аэропортов продавать услуги в сферах авиационной и неавиационной деятельности, а экономические возможности аэропортов определяются деятельностью авиакомпаний. Как уже отмечалось, проводя политику в отношении регулирования естественных монополий, необходимо понимать взаимосвязи регулируемых рынков и сопряженных (смежных) с ними рынков, требуется применение ценовых индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми и сопряженными с ними товарными рынками.

Эти принципы соблюдаются при установлении годового размера арендной платы по договору аренды аэродрома гражданской авиации, которая определяется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1666 «Об утверждении Положения о существенных условиях договоров аренды аэродромов гражданской авиации, находящихся в федеральной собственности, порядке определения размера арендной платы по таким до-

<sup>11</sup> Развитие железнодорожного транспорта, рост объемов перевозок, произошедший вследствие реформ тарифообразования (как грузовых, так и пассажирских перевозок), привели к качественному развитию и модернизации железнодорожного машиностроения. В периоды успешного развития оно дает один из наиболее существенных вкладов в прирост ВВП, обеспечивая нужное качество роста секторов экономики с высокой добавленной стоимостью.

<sup>12</sup> Передача арендодателем зданий, сооружений и оборудования, расположенных на земельных участках, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов (далее — объект аренды), а также земельных участков, на которых расположены объекты аренды, за плату во временное владение и пользование (п. 3 постановления Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1666).

говорам, а также о порядке, об условиях и о сроках ее внесения» [29]. Она зависит от: 1) среднегодовой суммы отправленных, принятых пассажиров, грузов и почты за предыдущие 3 календарных года; 2) меняется в зависимости от достижения сопоставимых установленных пороговых значений отправок/принятий, а также 3) от индекса-дефлятора инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования на очередной календарный год, разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации для прогноза социально-экономического развития.

Как уже отмечалось в этой статье, роль регулятора, проводящего проконкурентную тарифную политику, состоит в *формировании бизнес-модели развития, создании условий для инвестирования, проведении структурных преобразований, входа новых участников, повышения эффективности существующих*. Необходимо создать условия, когда аэропорты действуют как бизнес-единицы, ориентированные на увеличение объемов и качества услуг, обеспечение доступа альтернативных операторов услуг в аэропортах или возможность авиакомпаний самостоятельно выполнять часть авиационных работ. Требуется создать условия для привлечения инвестиций в крупные аэропорты, в том числе на основе ГЧП. Этим целям могут способствовать внедрение системы расчета тарифов с применением методов доходности инвестированного капитала, увязка тарифных решений с объемами и качеством оказываемых услуг, принятие долгосрочного тарифного регулирования, выравнивание уровня аэропортовых сборов (тарифов) по пакету (классу) минимально необходимых услуг методом сопоставления (benchmarking). Развитие региональных и местных аэропортов также возможно на основе их передачи в собственность субъектов РФ и приватизации. Требуется оценка возможности использования ранее выведенных из эксплуатации аэропортов, проведение с этой целью инвентаризации, содействие частным инициативам в этой сфере. Необходимо завершение работ по оптимизации требований по проектированию, строительству и эксплуатации аэропортов, в т. ч. малых.

## Порты

Конкуренция может быть как в порту, так и между портами, а также между российскими и зарубежными портами. Условия конкуренции присутствуют в большинстве сегментов этого рынка, как в морских, так и в речных портах. Это обстоятельство учитывалось ранее МАП России при принятии решений о гибком регулировании тарифов в портах с возможностью предоставления им скидок до 30% и было положено

в основу предложений ФАС России (как конкурентного ведомства) по дерегулированию тарифов в портах по итогам анализа рынка, продвигаемых совместно с ассоциацией морских торговых портов, которые после долгих многолетних (около 5 лет) обсуждений были поддержаны ФСТ России. Этой политике должна продолжаться придерживаться ФАС России и как регулятор тарифов<sup>13</sup>.

*Эффективность применения гибкого регулирования и дерегулирования оценивается по показателям роста объемов оказываемых портами услуг и роста инвестиций в развитие новых портов и портовых мощностей.* Сфера услуг портов является одной из наиболее успешно развиваемых по динамике перевалки морских грузов (рост за 15 лет более чем в 3 раза с 182,3 млн т в 2001 г. до 676,6 млн т в 2016 г.), динамике развития портовых мощностей (рост более чем в 3 раз за 15 лет с 300 млн т в 2001 г. до 966 млн т в 2016 г.), динамике и уровню инвестиций (ежегодный объем инвестиций возрос за 5 лет более чем в 4 раза с 17,2 млрд рублей в 2010 г. до 71,2 млрд рублей в 2016 г. (основной прирост совпадает с началом дерегулирования в 2013 г.)). Суммарно за 5 лет привлечено 213,7 млрд рублей, в т. ч. 78 млрд рублей бюджетных средств и 135,7 млрд рублей частных инвестиций. Благодаря этому была обеспечена конкурентоспособность отечественных портов по сравнению с портами Балтии и Украины. Не только в благоприятные для экономики периоды, но и в кризисы 1998—1999, 2004—2005, 2014—2016 гг. российские порты неизменно наращивали объемы перевалки и увеличивали свою долю<sup>14</sup>.

Дерегулирование не означает, что ситуация на рынке будет бесконтрольной. Осуществляется мониторинг применения дерегулированных цен (тарифов). На порты распространяются общие нормы антимонопольного законодательства, и они могут применяться в отношении компаний-нарушителей. Единственное, ФАС России должна быть последовательной, принимая решения по дерегулированию на основе анализа рынка и основываясь на аналогичном анализе в рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Кроме этого, должны существовать правила недискриминационного доступа, которые гарантируют доступ к инфраструктуре и услугам, относящимся к сферам естественных монополий в портах.

<sup>13</sup> Голомолзин А. Н. Сферы деятельности речных и морских портов могут функционировать и развиваться в условиях конкуренции (август 2016 г.) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3282>. Дата обращения: 03.05.2018.

<sup>14</sup> Там же.



В настоящее время предметом анализа рынка является оценка ситуации на рынке конечных услуг в сферах портовой деятельности, в частности, услуг стивидорных компаний. Стоимость услуг операторов конкурентного рынка в порту включает расходы на аренду (пользование) имуществом причальных стенок, которое не подлежит приватизации и стоимость которого устанавливается Росимуществом в общем порядке оценки государственного имущества. Есть основания полагать, что услуги пользования причальными стенками являются услугами естественной монополии, рыночная власть и доминирующее положение которой возникают вследствие владения объектами ключевой портовой инфраструктуры. Чтобы адекватно оценивать и регулировать стоимость таких услуг, необходимо понимать взаимосвязи регулируемых рынков и сопряженных (смежных) с ними рынков, требуется применение ценовых индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми и сопряженными с ними товарными рынками, в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ<sup>15</sup>. После этого портовые сборы, услуги операторов в портах (стивидорных компаний, лоцманских компаний и др.) без искажений будут устанавливаться в режиме свободного ценообразования в условиях конкуренции.

## Электроэнергетика

Электроэнергетика России с 1992 г. была серьезно реформирована. Были акционированы, приватизированы и переведены на коммерческие принципы хозяйствования организации отрасли. Были разделены конкурентные и монопольные виды деятельности: генерация и сбыт выведены из вертикально интегрированных структур. Сформированы важные (но не все) условия для прямого, конкурентного взаимодействия потребителей и производителей электроэнергии. С 2008 г. функционирует «конкурентная модель рынка электрической энергии». На оптовом рынке постепенно формируются рыночные механизмы взаимодействия и саморегулирования (процедуры НП «Совет рынка»). Создана коммерческая и технологическая инфраструктура оптового рынка: НП «СР», ОАО «АТС», ОАО «СО ЕЭС», ОАО «Россети». Созданы «правила игры», определяющие порядок функционирования организаций электроэнергетики и взаимоотношения на рынках электриче-

ской энергии (закон «Об электроэнергетике», правила функционирования оптового и розничных рынков, правила недискриминационного доступа и др.). Создана система федерального государственного тарифного и антимонопольного регулирования (ФАС) и регионального регулирования тарифов (РЭК).

Целями реформирования в электроэнергетике были повышение эффективности электроэнергетики на базе развития конкурентных рыночных процедур через реализацию рыночных стимулов к повышению эффективности предпринимательской деятельности при снижении уровня государственного участия и государственного регулирования в конкурентных секторах электроэнергетического рынка; обеспечение необходимых (но не избыточных) темпов развития объектов и систем электроэнергетики для надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей; создание рыночных условий для привлечения необходимых объемов инвестиций в развитие отрасли и др. Но показатели функционирования и развития электроэнергетики не дают оснований говорить о достижении поставленных целей ни в части широкого внедрения и развития конкурентных механизмов и правил, ни в части показателей эффективности [30]. По динамике и уровню потерь в сетях, уровню затрат на сети, стоимости сооружения мощностей электростанций, численности персонала на единицу мощности, коэффициенту полезного использования топлива и др. Россия отстает от аналогичных показателей развитых стран<sup>16</sup>.

Электроэнергетика не вошла в перечень секторов, прямо поименованных в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. Соответствующие направления конкурентной политики и контрольные показатели не были определены в этом стратегическом документе. Органы власти, в том числе ФАС России и Минэнерго России, несмотря на ряд поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, не смогли выработать системных предложений по совершенствованию механизмов оптового и розничного рынков, развития и модернизации энергетики. Однако обстоятельства и ситуация на рынках этого требуют. Нужно констатировать, что электроэнергетика в вопросах реформирования продвинулась меньше, чем все другие реформируемые сферы. Причем не только с большим отставанием от телекоммуника-

<sup>15</sup> Здесь уместна аналогия с установлением размера арендной платы по договору аренды аэродрома гражданской авиации, которая определяется в соответствии с упоминавшимся ранее Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1666. — *Прим. авт.*

<sup>16</sup> См.: Долгосрочное тарифообразование в свете перспектив развития рынков / Конференция, организованная Методическим советом ФАС России по тарифному регулированию и ТПП Нижегородской области, 25.11.2016 // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/2522>. Дата обращения: 03.05.2018.



ционного сектора или сектора нефти и нефтепродуктов (где реформы прошли наиболее последовательно и где результаты наиболее впечатляющие), но также и от всех видов транспорта и сектора газоснабжения. Вклад составляющих конкурентного механизма ценообразования (цены на оптовом рынке электроэнергии и мощности) находится на уровне лишь 20%. Остальные составляющие являются государственно регулируемы, это и стоимость услуг по передаче, деятельности гарантирующих сбытовых организаций, плата за мощность генерации и др. — прямо (регуляторами или правительством) или косвенно устанавливаются государством. НП «Совет рынка» сконцентрировалось на текущих вопросах ценообразования оптового рынка, который охватывает деятельность лишь 300 участников рынка, тогда как около 4,5 млн участников рынка не вовлечены в работу этого института.

На розничном рынке работают местные монополии — гарантирующие поставщики (ГП), перепродающие электроэнергию оптового рынка потребителям. Угрозу для конкуренции представляет то, что ГП выполняют не только функции сбыта, но и функции организации коммерческой инфраструктуры рынка, а именно учета, балансировки. Попытки принятия долгосрочных тарифов в отношении деятельности ГП лишь сдерживают переход конкурентного вида деятельности по сбыту электроэнергии в состояние конкурентного рынка. Также, как показало неоднократное обсуждение этого вопроса на заседаниях Методического совета ФАС России по тарифному регулированию<sup>17</sup>, требует изменения подход, основанный на принятии тарифов по методологии так называемых эталонных затрат. Наряду со сложностями оценки экономически обоснованных затрат в целом вопросы резервов по сомнительным долгам, процентов по обслуживаемым кредитам и расчетной предпринимательской прибыли являются наиболее проблемными. Правительство Москвы, главы администраций Владимирской, Новосибирской, Тульской, Тюменской, Пензенской областей, Пермского края и другие обращают внимание на опасность роста дополнительных доходов ГП и, соответственно, дополнительных расходов потребителей от 170 до 420%. Понятно, что такие «результаты» тарифного регулирования расходятся с политикой тарификации «инфляция минус». Правительством РФ было дано поручение сделать выводы по итогам анализа скла-

дывающейся ситуации и подготовить предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов.

Во многих странах мира продолжает успешно развиваться когенерация (комбинированная выработка теплоты и электроэнергии) и теплофикация (теплоснабжение потребителей на базе комбинированной выработки электроэнергии и теплоты). В России это не так, но не в силу технико-экономических предпосылок, а в силу институциональных ограничений. Генерирующие компании, имеющие ТЭЦ, не имеют права поставлять электроэнергию на розничных рынках электроэнергии по прямым договорам с потребителями, в т. ч. с теми, которые расположены в непосредственной географической близости от ТЭЦ. Имея свободные производственные мощности (коэффициент загрузки большинства ТЭЦ в России — меньше 0,3), ТЭЦ могли бы (и должны были бы!) предложить потребителям на рынке дополнительное количество электроэнергии (причем, возможно, «в пакете» с договором на поставку тепловой энергии) по более низким, чем ГП, ценам. Но правила рынка прямо запрещают ТЭЦ такую деятельность. Значительная часть производственных мощностей ТЭЦ не используется, в ущерб интересам потребителей. Располагающиеся в непосредственной близости от ТЭЦ потребители, фактически не пользующиеся большей долей электросетевых услуг, вынуждены оплачивать их по тем же тарифам, что и потребители, получающие электроэнергию от ГРЭС, АЭС, ГЭС, расположенных далеко вне городов или расположенных в иных регионах [31].

К искусственному изъятию с рынка значительной части электроэнергии ТЭЦ приводит осуществляемая ГП балансировка электроэнергии (мощности) при трансляции цен с оптового на розничный рынки (как уже отмечалось, это должно быть функцией организации коммерческой инфраструктуры — оператора товарной поставки), ведущая к ограничению конкуренции с другими сбытовыми организациями; административная по своей сути система определения балансов производства и потребления электрической энергии и мощности, не отражающая процессы коммерческой балансировки; система диспетчерского управления нагрузкой электростанций, осуществляемого без учета издержек на передачу электроэнергии; усреднение тарифов на передачу электроэнергии по региону (в рамках действующей системы государственного регулирования, — с дифференциацией тарифов только от уровня напряжения, но не от расстояния передачи) [31].

Крупные инвестиции и ввод генерирующих мощностей в 2008—2016 гг. за счет *механизма договоров поставки мощности* (ДПМ) многие эксперты

<sup>17</sup> Вопросы обсуждались на заседаниях Методического совета ФАС России по тарифному регулированию 21.06.2016 и 09.10.2017. — Прим. авт.

считают применением нерыночного механизма, с высокими затратами и перекладыванием на потребителей всех рисков, финансовыми ошибками в размещении объектов и их избыточностью [31]. Например, в исследовании VYGON Consulting отмечалось, что в преддверии кризиса 2008 г. предполагалось, что темпы роста потребления электроэнергии составят порядка 4% в год. С целью подготовки к такой динамике и были приняты решения, в результате которых в зоне Единой энергетической системы (ЕЭС) в 2008—2016 гг. были введены 26 ГВт дополнительных генерирующих мощностей ТЭС, 4 ГВт новых атомных и столько же гидроэлектростанций. Однако реальное увеличение потребления электроэнергии в период с 2006 по 2016 г. составило всего 7% и на основной части территории РФ могло быть покрыто без наращивания мощности. Превышение генерирующей мощности в ЕЭС над фактическим пиком потребления в 2008 г. равнялось 63 ГВт и де-факто было достаточным для удовлетворения спроса с учетом сетевых ограничений, запертых резервов и плановых ремонтов. Однако к 2016 г. этот запас вырос еще на 20 ГВт, т. е. новые мощности по сути стали дополнительным излишним резервом для системы [32], платить за которую должны потребители.

При этом не созданы надлежащие экономические стимулы для вывода из эксплуатации неэффективной генерации. В отрасли не созданы базовые условия для привлечения на рыночных принципах инвестиционных ресурсов и их окупаемости (без государственной поддержки), а ДПМ дополнительно ухудшают инвестиционную среду в отрасли и для инвесторов создают искаженные ценовые и инвестиционные сигналы. Введение ДПМ сдерживает инвестиционную привлекательность действующей генерации (вне ДПМ). Проблемным является то, что Минэнерго России предлагает не восстанавливать условия конкуренции в инвестиционных процессах в электроэнергетике, а наоборот, предлагает распространить нерыночный механизм ДПМ на модернизацию действующей генерации.

В действующей структуре управления не нашли практического применения и оказались не реализованными в должной степени центры компетенции важнейших систем управления ЕЭС России: развитием электроэнергетики; управления общей системной эффективностью ЕЭС России; управления процессами реформирования и развития отношений на электроэнергетическом рынке (ЭЭР). До 2008 г. указанные специальные системы управления традиционно выгодно отличали российскую электроэнергетику в сравнении с аналогичными отраслями в экономиче-

ски развитых странах. Именно потеря (снижение качества работы) с 2008 г. указанных важнейших элементов системы управления ЕЭС России (которые должны быть адаптированы к современным условиям) привела к возникновению ряда системных проблем, существенно снижающих в конечном итоге эффективность ЭЭР: к неуправляемому росту активов в электроэнергетике при критичном уровне износа оборудования; потере системы контроля и оценки показателей эффективности ЕЭС России как обязательного элемента для планирования и организации ее развития; замедлению и полной остановке (даже к сворачиванию) реформ и процесса развития конкурентных механизмов на ЭЭР [31].

Нужно принять решение относительно того, какой должна быть модель ценообразования в электроэнергетике — на основе одноставочных цен (вместе электроэнергия и мощность) или на основе двуставочных цен (раздельно мощность и энергия). Эксперты считают, что избыточных мощностей и переплаты потребителей электроэнергии не возникло бы при одноставочном тарифе. Могла бы иметь место и большая волатильность, которая, однако, показывала бы реальную потребность и реальную стоимость мощности в пиковые периоды. Если рынок мощности сохранится, то в любом случае он не должен ограничиваться генерирующими мощностями, сооружаемыми (под неподтвержденный будущий спрос) как в рамках так называемого конкурентного отбора мощности (КОМ), так и в рамках ДПМ. В рынке мощности должны участвовать в рамках конкурентных отборов наряду с генераторами также и сети, и потребители. В таком случае реальную ценность смогут демонстрировать и объекты распределенной генерации, и ТЭЦ, приближенные к потребителю и оказывающие комплексную услугу по поставке электроэнергии и теплоты, и проекты потребителей с управлением спроса. На наш взгляд, требуется разработка и реализация специальных долгосрочных соглашений субъектов рынка, направленных на повышение эффективности и распределение эффекта (по *выравниванию графиков нагрузки*, внедрению *системы управления спросом потребителей* на электроэнергию, *переносу тепловой нагрузки на ТЭЦ* и др.).

В энергетике в связи со сменой технологической парадигмы должно меняться и представление об основных механизмах работы рынков [33]. Наряду с использованием источников электроэнергии на органическом и ядерном топливе переходят к использованию «чистых» возобновляемых источников энергии. Широкое использование органических топлив в промышленности и на транспорте дополняется трендом на углубление электрификации этих секторов.

Крупные вертикально интегрированные энергетические компании с мощными энергоблоками, крупными месторождениями, большими перерабатывающими установками теснятся децентрализованными рынками с преобладанием частных инвестиций. Централизованные электрические сети наполняются интеллектуализированной инфраструктурой на основе развития технологий «умных» сетей (smart grids). Однонаправленность потоков электроэнергии — от генератора к потребителю — меняется на встречное движение потребителей к активным моделям поведения (активный потребитель в центре энергосистемы). Незыблемость одновременности процессов производства и потребления электроэнергии существенно поколеблена новыми постоянно дешевеющими технологиями накопления энергии — электроэнергия стала «складируемым» товаром [34].

Новые сущности порождают новые явления — рынок интернета энергии (Internet of Energy). Это конгломерат зрелых технологий, позволяющих в режиме реального времени анализировать и реагировать, максимально исключая человеческий фактор из цепочки решений, возможность быстро производить энергоемкие вычисления на основе больших массивов данных в сочетании с активным внедрением гибких/новых/быстро реагирующих бизнес-моделей дают возможность формировать гибкую, эффективную, надежную, проактивную и экономичную энергетику с участниками, напрямую влияющими на рынок и имеющими возможность взаимодействовать друг с другом напрямую (в т. ч. через телекоммуникационные сети). И это совокупность технологий и бизнес-моделей, позволяющая гибко взаимодействовать всем со всеми (традиционные участники, просьюмеры, обычные потребители, управляющие своим спросом) в энергосистеме. Как уже отмечалось, запуск долгосрочной тарифной политики должен осуществляться с учетом происходящих перспективных изменений на регулируемых и сопряженных с ними рынках [35].

Уполномоченные ведомства должны прислушаться к рекомендациям, которые неоднократно давались на Экспертном совете ФАС России по электроэнергетике и на Методическом совете ФАС России по тарифному регулированию<sup>18</sup>. Должна получить развитие институциональная среда на рынках электроэнергии и мощности, а также коммерческая инфраструктура рынка. По прямым договорам *поставщик (генерация) должен иметь возможность*

*обеспечивать поставку электроэнергии (от точки генерации) в точку присоединения потребителя к сети (или в ближайший от потребителя узел сети, в котором для потребителя определяется конкурентная цена). Ценообразование на электрическую энергию должно определяться не на шинах электростанций, а в точках (узлах) подключения потребителей к сетям (с учетом стоимости генерации, передачи (потерь)). Надежность не должна обеспечиваться за счет стоимостного «навеса» по поддержанию избыточных мощностей, а должна определяться через покупку и оплату потребителем резервов по генерации и сетям. Именно под коммерчески востребованными потребителем уровни надежности энергоснабжения должны формироваться уровни резервов генерации и сетей. Сети должны оказывать услуги по транспорту электроэнергии по маршрутам «поставщик — покупатель». Помимо доступа к сетям и транспорта, сети должны предоставлять услуги по доступу не только к сети, но также и к системам информационного и коммуникационного взаимодействия, учету и балансировке, работу в режиме smart grids. Должна формироваться региональная (в дополнение к федеральной) инфраструктура обслуживания участников рынка. Она поддерживает работу систем: а) электронных торговых площадок, б) учета и управления энергоданными, в) биллинга и расчетов между контрагентами, г) прогнозирования и развития энергосистемы, и др. Должен развиваться рынок дополнительных услуг (по поддержанию узловых балансов активной и реактивной мощности, уровней напряжения и др.), с активным участием в нем потребителей (имеющих возможность не только управлять спросом, но также и продавать излишки произведенной электроэнергии так называемых просьюмеров).*

## Природный газ

На рынках газа за последние 20 лет произошли существенные изменения, в том числе процессы акционирования и реструктуризации в соответствии с Указом Президента № 426. Был принят в 1999 г. достаточно прогрессивный закон «О газоснабжении в Российской Федерации», который определил институциональные рамки и направление развития сектора в условиях рынка. Произошло организационное обособление по видам деятельности: добыча, транспорт, хранение, распределение и сбыт газа, с созданием соответствующих юридических лиц

<sup>18</sup> См.: Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/10992>, <https://fas.gov.ru/news/6083>; <https://fas.gov.ru/news/2522>. Дата обращения: 03.05.2018.



в этих сферах. Развился сектор независимых добывающих компаний, рынок из монопольного превратился в олигопольный с коллективным доминированием не одной компании, а трех, а также с наличием других компаний этого сектора<sup>19</sup>. Сформировался развитый сектор независимой газодобычи, продающий газ по свободным ценам. В два этапа, через создание электронной торговой площадки Межрегионгаза, пришли к развитию биржевой торговли газом [36]. С 2014 г. началась промышленная биржевая торговля природным газом на СПБМТСБ. По итогам 2017 г. на бирже продано более 20 млрд м<sup>3</sup> газа. Создана коммерческая инфраструктура, включающая наряду с биржей деятельность клиринговой организации, оператора товарной поставки. Всего порядка 50% всего проданного газа в России реализуется по свободным ценам биржевого и внебиржевого сегмента. При этом регулируемые оптовые цены на газ для прочих (кроме населения) потребителей устанавливаются с учетом мировой конъюнктуры с возможностью применения мер защиты внутреннего рынка (последние два года такие меры не требовались, поскольку цены соответствовали уровню NetBack).

Текущая экономическая ситуация в мире считается благоприятной для проведения структурных реформ и либерализации цен<sup>20</sup>. Относительно низкие цены на газ и нефть позволяют, не ущемляя интересы потребителей, создать сбалансированную систему ценообразования, устойчивую в будущих изменчивых условиях. Организованные (биржевые) торги делают справедливым ценообразование не за счет «дружеской конкуренции» ограниченного круга продавцов олигопольного рынка, а за счет сдерживающей силы покупателей [37], за счет расширения ликвидности биржевых торгов на рынке наличных товаров и производных инструментов. Хотя в Китае позже России начали развивать организованные торги природным газом, по итогам 2017 г. было продано на бирже 50 млрд м<sup>3</sup> газа при емкости рынка меньше российской. Последние годы постоянно ведутся переговоры между российской и китайской сторонами по обмену опытом по развитию биржевой торговли в нефтегазовой сфере,

подписаны меморандумы о сотрудничестве организаций коммерческой инфраструктуры<sup>21</sup>.

ФАС осуществляет проконкурентное регулирование, направленное на оптимизацию расходов в регулируемых секторах, приоритет интересов потребителей, единство подходов к регулированию и доступность инфраструктуры конкурентам на недискриминационных условиях. Способствовать достижению целей антимонопольной и новой тарифной политики может способствовать заключение регуляторных контрактов с участием ФАС России, органов власти субъектов РФ и регулируемых организаций. Они принимаются в пределах компетенции каждого из подписантов, способствуют достижению целей каждого из них и направлены на обеспечение социально-экономического развития региона; улучшение качества и увеличение объема оказываемых услуг; оптимизацию используемой и вновь вводимой инфраструктуры; оптимизацию затрат и прибыли (безубыточности); закрепление основных принципов регулирования; обеспечение установления долгосрочных тарифов.

По опыту рассмотрения тарифных дел принципы и подходы к тарифообразованию регулируемых поставщиков газа и газораспределительных организаций зачастую не являются оптимальными. Попытки представления ими в регулирующий орган завышенных текущих и инвестиционных расходов могут приводить к росту тарифов. Рост тарифов, в свою очередь, ведет к снижению объемов потребления газа и объемов оказываемых услуг по транспортировке газа. Снижение объемов ведет к ухудшению удельных показателей, что создает предпосылки для новых обращений о повышении тарифов. В этом часть причин снижения эффективности деятельности компаний и ущемления интересов потребителей, которые при наличии выбора уходят к другим поставщикам.

Разорвать этот «порочный круг» может поэтапная перебалансировка тарифов с устранением перекрестного субсидирования (между видами деятельности, между группами потребителей), переход на тарифообразование по принципу «инфляция минус», дерегулирование конкурентных сегментов рынка. Ранее

<sup>19</sup> Олигопольная структура рынка является характерной в мире для подавляющего количества национальных рынков газа, а также нефти и нефтепродуктов. — *Прим. авт.*

<sup>20</sup> Рынки газа существенным образом меняются (А. Голомолзин. По итогам международной конференции «Flame 2016», 19 мая 2016 г. // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018.

<sup>21</sup> Россия и Китай в фокусе изменений мировой биржевой торговли (2017 г.) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018; Голомолзин А. Н. Работа Биржевого комитета стала одним из наиболее эффективных инструментов международного сотрудничества (2017 г.) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018; Российская делегация обсудила возможные направления сотрудничества России и Китая (30 января 2018 г.) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018.

уже применялось долгосрочное тарифное регулирование услуг по распределению газа по распределительным газопроводам сроком на три года. Причем речь не об ежегодном уточнении тарифов в рамках «трехлетки», а об установлении конкретных значений на каждый год из трех лет. В настоящее время осуществляется переход на 3—5-летнее регулирование тарифов и идет пересмотр базы тарифа. Снижение в среднем тарифов на 5—10%<sup>22</sup>, что в сумме, например, только по 12 компаниям дало совокупно снижение расходов потребителей на газ на 300 млн руб. На последующие периоды тарифы меняются с темпами, близкими к темпам инфляции в соответствии со среднесрочным прогнозом.

В практике антимонопольного органа имеются дела, когда принятие долгосрочных схем развития приводило не только к ограничению конкуренции (за рынок) между газоснабжающими (газораспределительными) организациями, но и к неэффективной деятельности организаций, нерациональной загрузке мощностей и, как следствие — к необоснованному росту тарифов. Так, ФАС России признала власти Самарской области и компании группы лиц ПАО «Газпром» нарушившими ч. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции. Органами исполнительной власти создавались приоритеты развитию и размещению объектов группы лиц ПАО «Газпром», при этом давались поручения по исключению объектов газораспределения иных организаций, строительство которых планировалось вблизи объектов группы лиц ПАО «Газпром». Предусматривалось строительство дублирующих объектов газоснабжения к уже подключенным абонентам, т. е. перевод абонентов от «независимых» газораспределительных организаций к ГРО «Газпрома». Строительство дублирующих мощностей ведет к устранению с рынка газоснабжения независимой организации, а также к повышению тарифов<sup>23</sup>. Пресечение нарушения антимонопольного законодательства привело к повышению эффективности тарифного регулирования, обеспечивая синергичный эффект от проведения сбалансированной тарифной и антимонопольной политики.

В основном инвестиционный процесс в сегменте регионального газоснабжения и газораспределения ведется в рамках программ газификации. Пилотный

проект в Тюменской области, осуществляемый компанией ГазпромМежрегионГазСевер во взаимодействии с властями Тюменской области и ФАС России (опыт получил закрепление в региональном стандарте по конкуренции) показал возможность снижения в 2,5 раза капитальных затрат, стоимости присоединения до 30 тыс. рублей, сроков присоединения — до 14 дней<sup>24</sup>. Учитывая, что за последние 10 лет Газпромом было затрачено около 300 млрд рублей на газификацию, построено 28 тыс. км сетей, удельная стоимость строительства 1 км составляет 10,5 млн руб./км. Применяя коэффициент удешевления исходя из опыта Тюменской области, можно было бы получить экономически обоснованную стоимость основных фондов ГРО в 177 млрд рублей. Исходя из срока амортизации сетей в 40 лет, это означает ежегодную переплату потребителями в размере 4,5 млрд рублей, или около 2% необоснованного превышения платежей за газ населением.

Поэтому важно вести речь именно об эффективной газификации — оптимальной в свете выбора различных вариантов топливо-, энергоснабжения. Важным также является введение новых мощностей таким образом, чтобы обеспечить скорейший выход на проектные параметры их загрузки. Другой важный вопрос — это присоединение новых потребителей услуг по транспортировке (потребителей газа и поставщиков газа). Очевидно, что основной потенциал доходности на региональном рынке газоснабжения относится к сегменту «продажа газа». Оценочные объемы годового дохода сегментов рынка газоснабжения соотносятся следующим образом: продажа газа — 85%, распределение газа — 10%, сбыт газа — 1%, плата за присоединение потребителей (стройка) — 4% (по данным региона Тюмени). Регулируемые компании получают и должны получать максимальную прибыль именно от продаж газа. В этом случае нет смысла «утяжелять» технологическое присоединение, эксплуатацию сетей и целесообразно зарабатывать на продажах по рыночным ценам оборудования и сервисов.

В среднем по стране относительно сбалансированным и экономически обоснованным является уровень дифференциации тарифов по группам потребителей в газораспределении и в сбыте газа. В конкретных регионах могут быть уточнения в показателях исходя из построения бенчмарков тарифов не только

<sup>22</sup> В некоторых случаях снижение гораздо большее, речь идет о многократном снижении тарифов. — *Прим. авт.*

<sup>23</sup> Органы исполнительной власти Самарской области и группа ПАО «Газпром» реализовали соглашение, ограничивающее конкуренцию (пресс-релиз ФАС России) // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018.

<sup>24</sup> «Тюменская область на практике показала, что программа газификации может выполняться эффективно». 8 февраля 2016 г. Пресс-релиз ФАС России // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/3990>. Дата обращения: 03.05.2018.

в привязке к объемам, но также и к дальности транспортировки, но это в большей мере техническая «до-настройка». Больше проблем в необоснованных различиях в уровне оптовых цен на газ для населения на входе на региональные рынки. По оценкам Высшей школы экономики, для поэтапного устранения перекрестного субсидирования требуется перебалансировка в течение долгосрочного периода регулирования в среднем за 5—6 лет. Во многих регионах она завершится раньше (в 8 регионах уже такой проблемы не существует), в некоторых — чуть позже.

Структура регионального рынка нацеливает на новую бизнес-модель, которая предполагает формирование рыночных условий для определения цены газа; снижение стоимости технологического присоединения, вплоть до отказа от платы за техприсоединение (поставщику газа нужен заработок не на техприсоединении, а на поставках газа новым потребителям); снижение стоимости строительства и эксплуатации через применение ресурсного метода, ориентированного не на индексный метод, а на применение текущих рыночных цен в стройке и оптимальных бенчмарков в эксплуатации. Требуется структурное выделение из газоснабжающих организаций конкурентных видов деятельности. Должны быть приняты новые правила формирования программ эффективной газификации, новые правила технологического присоединения к газораспределительным сетям, которые должны стать составной частью правил недискриминационного доступа к газораспределительным сетям.

Рыночное ценообразование на федеральном оптовом рынке газа должно осуществляться на основе формирования биржевых котировок, индикаторов внебиржевых цен, индексов цен сопоставимых зарубежных рынков. Требуется снять ограничения по объемам газа, торгуемого Газпромом на бирже<sup>25</sup>, принять положения по экономическим механизмам балансировки газа (включая механизм торговли отклонениями от договорных объемов газа, проданного

на бирже и/или во внебиржевом сегменте), внеся соответствующие изменения в Правила поставки газа. Эти и другие меры по расширению рыночного ценообразования прямо вытекают и из неоднократно упоминавшегося Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». Должен быть принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России, устанавливающий параметры ликвидности биржевых торгов наличного товара (не менее 10% от объема поставки на внутренний рынок, что в пересчете на производство газа составляет не менее 6% для организаций Газпрома и 10% для независимых организаций). В пакете с этими мерами собственно по ценообразованию должны быть приняты правила недискриминационного доступа к магистральным газопроводам и ПХГ, принята новая методика расчета единых тарифов на услуги по транспорту газа, распространяющаяся как на Газпром, так и на независимых. Обсуждаются и новые подходы к тарифообразованию магистрального транспорта газа по модели «вход — выход».

## Заключение

Накопленный опыт регулирования, в том числе контроля, естественных монополий, дерегулирования естественных монополий в России и за рубежом, структурных преобразований в экономике России, технологического прогресса в естественно-монопольных и сопряженных сферах, применения действующего антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях позволяют сформировать современную проконкурентную систему тарифного регулирования, которая должна стать инструментом повышения эффективности и инвестиционной привлекательности монополий, стимулирования конкуренции, устойчивого роста экономики нашей страны. ■

## Литература

1. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О естественных монополиях» // Собрание законодательства РФ. 21.08.1995. № 34. Ст. 3426.
2. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч. ). Ст. 3434.

<sup>25</sup> По итогам обсуждения ФАС России и Минэнерго России проекта Дорожной карты по развитию конкуренции на рынках газа достигнута договоренность о поднятии возможного верхнего предела по продаже природного газа на бирже Газпромом с 17,5 до 35 млрд м<sup>3</sup>, а также по снятию требования по обеспечению паритета продаж газа Газпрома и независимых. В рамках протокола совместного совещания ФАС России — Газпром компания подтвердила готовность продавать на бирже по 3 млрд м<sup>3</sup> в месяц. Итог торгов независимых организаций за 2017 г. — немногим более 2 млрд м<sup>3</sup> (согласно прогнозу Минэнерго России на 2018 г. этот показатель для независимых организаций сохранится). — *Прим. авт.*



3. Голомолзин А.Н. Стратегия новой тарифной политики: проблемы законодательного обеспечения // Российское конкурентное право и экономика. 2017. № 2. С. 26—30.
4. Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» (в ред. Указа Президента РФ от 23 июля 2001 г. № 902) // Собрание законодательства РФ. 05.05.1997. № 18. Ст. 2132.
5. Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.
6. Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы») // Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.
7. Голомолзин А.Н. Реформирование естественных монополий и экономический рост // Конкурентная Россия. Метаморфозы конкуренции. Конкурентная политика. Экономический рост. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 235—262.
8. Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.
9. Собрание законодательства РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.
10. Голомолзин А.Н. Естественные монополии: что делать? // Российское конкурентное право и экономика, 2012. № 3. С. 6—21.
11. Голомолзин А.Н. За связь без брака. Гл. 13 // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 248—363.
12. Собрание законодательства РФ. 15.12.2014. № 50. Ст. 7076.
13. Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.
14. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // [www.kremlin.ru/acts/bank/41919](http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919) Дата обращения: 03.05.2018.
15. Голомолзин А.Н. Нефтянка — система против системы. Гл. 16 // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 445—477.
16. Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2014 г. № 377-р «Об изменении тарифов на услуги ОАО «АК «Транснефть» // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70513420/#review> Дата обращения: 03.05.2018.
17. Федеральный закон «Об организованных торгах» от 21.11.2011 № 325-ФЗ // [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121888/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121888/) Дата обращения: 03.05.2018.
18. Федеральный закон «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» от 07.02.2011 № 7-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110267/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110267/) Дата обращения: 03.05.2018. М.: БУКСТАР, 2016.
19. Голомолзин А.Н. Свистнули, поехали. Гл. 14 // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 364—399.
20. Постановление Правительства РФ от 23.12.2002 № 917 «Об утверждении Правил предоставления исключительных тарифов на грузовые железнодорожные перевозки» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40170/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40170/) Дата обращения: 03.05.2018.
21. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. Перевозки грузов железнодорожным транспортом как сфера производства и оборота услуг // Бюллетень транспортной информации. 2008. № 4—10.
22. Хусаинов Ф.И. Экономическая статистика железнодорожного транспорта / Очерки. М., 2016. 100 с.
23. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. Рынок грузовых железнодорожных перевозок — этап формирования коммерческой инфраструктуры рынка. М.: Буки-веди, 2013. 96 с.
24. Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.
25. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2017 № 2991-р «О ежегодных темпах роста тарифов на перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286794/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286794/) Дата обращения: 03.05.2018.
26. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. О проблемах тарифного регулирования в сфере грузовых железнодорожных перевозок. С. 3—17.
27. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. Торговая система перевозок нефтепродуктов / Учебн. пособие по проведению деловой игры. Казань: ФГАУ «Учебно-методический центр» ФАС России, 2017. 99 с.
28. Голомолзин А.Н. К открытому небу. Гл. 15 // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 400—444.
29. [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286502/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286502/) Дата обращения: 03.05.2018.
30. Голомолзин А.Н. Почему электроэнергетика могла, да так и не стала точкой роста экономики // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 292—298.
31. Кузьмин В.В. Ключевые проблемы российского электроэнергетического рынка / Доклад на Экспертном совете ФАС России по электроэнергетике, 27.04.2015 // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/5889> Дата обращения: 03.05.2018

32. <https://vygon.consulting/products/issue-1229/> Внутренний спрос на газ: тренд на стагнацию? // Дата обращения: 03.05.2018.
33. Голомолзин А.Н. Тенденции изменений на рынках энергии и вопросы цифровой повестки // В Сколково состоялся диалог о новой энергетике (23.11.2017) <https://energy.skolkovo.ru/ru/senec/media/news/1365/> Дата обращения: 03.05.2018.
34. Холкин Д. Цифровой переход в электроэнергетике России» 2017 // В Сколково состоялся диалог о новой энергетике (23.11.2017)/. Дата обращения: 03.05.2018.
35. Митрова Т., Пердеро А. Интернет энергии // В Сколково состоялся диалог о новой энергетике (23.11.2017) <https://energy.skolkovo.ru/ru/senec/media/news/1365/> Дата обращения: 03.05.2018.
36. Голомолзин А.Н. ФАС — Газпром. Гл. 17 // Познать истину. М: БУКСТАР, 2016. С. 478 — 508.
37. Голомолзин А.Н. Опыты исторического экономического анализа // Познать истину. М.: БУКСТАР, 2016. С. 34—45.

## Сведения об авторе

**Голомолзин Анатолий Николаевич:** кандидат технических наук, заместитель руководителя ФАС России

**Контактная информация:**

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (499) 755-23-23

E-mail: delo@fas.gov.ru

## Научно-практический журнал Российское конкурентное право и экономика

### Учредители:

- Федеральное государственное автономное учреждение «Учебно-методический центр» Федеральной антимонопольной службы» (г. Казань)
- Акционерное общество «Финансовый издательский дом «Деловой экспресс»

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

При перепечатке и цитировании ссылка на журнал «Российское конкурентное право и экономика» обязательна

Присланные в редакцию материалы рецензируются и не возвращаются

Статьи, не оформленные в соответствии с Инструкцией для авторов, к рассмотрению не принимаются

Ответственность за достоверность фактов, изложенных в материалах номера, несут их авторы

Мнение членов редколлегии и редсовета может не совпадать с точкой зрения авторов

Редакция не имеет возможности вести переписку с читателями (не считая ответов в виде журнальных публикаций)

Журнал издается с 2011 года

Периодичность: ежеквартально

© Российское конкурентное право и экономика, 2017

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66313 от 01.07.2016

Формат 60 × 84 1/8. Объем 12 печ. л. Печать офсетная

Тираж 5000 экз.

Подписано в печать 18.06.2018

### Редакция:

#### Главный редактор

Максимов Сергей Васильевич

E-mail: osipova@fas.gov.ru, journal@dex.ru

#### Ответственный секретарь

Виноградова Лилия Владимировна

E-mail: journal@dex.ru

#### Отдел подписки

Тел.: +7 (495) 787-52-26

E-mail: journal@dex.ru

#### Верстка:

Луговой Александр Вячеславович,

Столбова Марина Сергеевна,

Королева Светлана Ивановна

#### Корректурa:

Легостаева Инна Леонидовна,

Синаюк Рива Моисеевна,

Шольчева Янина Геннадьевна

#### Адрес редакции:

125167, г. Москва, ул. Восьмого Марта 4-я, д. 6А

АО ФИД «Деловой экспресс»

Тел.: +7 (495) 787-52-26

#### Издание, распространение и реклама —

АО ФИД «Деловой экспресс»,

125167, г. Москва, ул. Восьмого Марта 4-я, д. 6А

Тел.: +7 (495) 787-52-26

E-mail: journal@dex.ru

<http://www.dex.ru>

#### Альтернативная подписка

«Пресса России», индекс 43225

Почта России, индекс П3480