

1. По данным Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ ситуацию в экономике в 2003 году следует признать как самую успешную за последние годы. Она характеризуется заметным увеличением темпов экономического роста и сокращением темпов инфляции. Хотя экономический рост в 2003 году продолжался в первую очередь за счет внешних факторов (рост экспорта на фоне благоприятной конъюнктуры мирового рынка не только нефти, но и большинства российских экспортных товаров), тем не менее, значительную роль сыграло расширение внутреннего спроса, которому способствовал усилившийся рост реальных денежных доходов населения и инвестиций. В 2003 году возрос вклад в прирост промышленного производства отраслей, ориентированных преимущественно на внутренний спрос, - их доля в совокупном спросе составила 44% против 35% в 2002 году, причем основной вклад в этом приросте приходился на такие отрасли, производящие инвестиционные ресурсы, как машиностроение и промышленность строительных материалов. Их доля в совокупном приросте составила в 2003 году 32% против 13,5% в 2002 году. Темпы роста производства в машиностроении были максимальными среди отраслей промышленности и опережали уровень 2001 - 2002 годов. По сравнению с 2002 годом в структуре промышленного производства наиболее заметно изменилась доля топливной промышленности, которая выросла на 0,5 п.п. Из отраслей, ориентированных на внутренний рынок, удельный вес машиностроения увеличился на 0,4 п.п. Структурные сдвиги в других отраслях оставались в пределах 0,1 - 0,2 п.п. Тенденции выпуска продукции в машиностроении не были однородными. В ряде важнейших машиностроительных производств сохранилось сокращение выпуска продукции. Индекс физического объема производства продукции в машиностроении в 2003 году составил 109,4% по сравнению с 2002 годом и в значительной степени этот рост был обеспечен за счет железнодорожного машиностроения, а также роста в промышленности средств связи. Важно, что эти результаты достигнуты в результате проведения институциональных преобразований, в результате реформы регулирования, вследствие развития рыночных отношений, в том числе на основе конкуренции. Начиная с 2001 года, когда доминирующее положение на рынке услуг железнодорожных перевозок начало несколько ослабляться, а ситуация монополии на рынке грузовых железнодорожных вагонов была преодолена, имеет место существенный рост ежегодного производства грузовых вагонов, который составил в 2003 году 5,6 раза по сравнению с 2000 годом. Вследствие повышения эффективности государственного регулирования тарифов в области фиксированной телефонной связи за период с 2000 по 2003 год рост ежегодных объемов производства коммутаторов для телефонной и телеграфной связи составил 3,15 раза. Создание необходимых структурных предпосылок и "правил игры" позволяет уже в ближайшее время существенным образом изменить состав участников потенциально конкурентных сегментов отраслевых рынков, повысить их эффективность. Ключевое значение придается реформированию отраслей естественных монополий. Эти отрасли составляют технологическую и экономическую основу единого рынка и не случайно транспорт, энергетика, связь в соответствии с Конституцией отнесены к ведению Российской Федерации. В естественно монопольных сферах сконцентрированы значительные материальные ресурсы, а еще большие - в сопряженных с ними сферах. Современный этап характеризуется серьезными технологическими изменениями, которые поставили под сомнение необходимость сохранения в прежнем виде регулирования

отраслей естественных монополий.

Президент РФ В.В.Путин, выступая 29.10.03 на заседании Госсовета по вопросу транспортной стратегии, отметил, что нашей задачей является развитие цивилизованной конкуренции в транспортной отрасли, ее комплексная модернизация и что незавершенность структурных преобразований в отрасли сдерживает приток новых инвестиций, внедрение инноваций и цивилизованных, адекватных времени управленческих механизмов. Государство все в меньшей степени должно выступать как хозяйствующий субъект и как монопольный собственник, и все больше должно участвовать в работе с предпринимателями, открывая новые возможности для их инициативы - только тогда отрасль станет действенным рычагом экономического роста и источником повышения уровня жизни людей.

В ходе реформ необходимо повышение эффективности регулирования с сокращением в последующем естественно монопольных сфер деятельности и, соответственно, с постепенным замещением прямого регулирования (в том числе посредством установления тарифов) на рыночные методы регулирования (в том числе методы антимонопольного регулирования и контроля). Контроль соблюдения требований антимонопольного законодательства должен быть встроен как в механизмы формирования программ реформирования, так и в механизмы сопровождения реформ. Он должен быть направлен как на пресечение, так и на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, а также на развитие рынков.

В потенциально конкурентных и конкурентных сферах деятельности необходимое обеспечение интересов производителей и потребителей может быть достигнуто рыночными инструментами. Важное значение, при этом, придается применению гибких тарифных схем и сочетанию мер тарифного регулирования и антимонопольного контроля. Для внедрения конкуренции важное значение имеет установление цен тарифов на экономически обоснованном уровне. В тоже время открытие для конкуренции и свободного ценообразования отдельных сегментов рынка, выделяемых из ранее монопольных сфер, задает ценовые ориентиры для регулируемых сегментов.

2. Базовые принципы регулирования естественных монополий. Изначально законодательство о естественных монополиях, разработанное именно антимонопольными органами, а не, к примеру, органами ценообразования, носит проконкурентный характер. Законодательство о естественных монополиях реализуется в рамках общего вектора реформ, осуществляемых в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, в том числе в направлении разделения на естественно монопольные и (потенциально) конкурентные сферы деятельности. Способы и масштабы этого разделения (от отдельного учета до имущественного отделения) зависят от ситуации на рынке. Принципиально важным в рамках закона "О естественных монополиях" является то, регулирование на федеральном уровне осуществляется в отношении инфраструктурных сфер, которые имеют ключевое значение для существования единого федерального рынка, а значит - для целостности государства. Что касается базовых принципов регулирования, то в России реализован опыт аналогичный передовому мировому опыту, в том числе ЕС. Создан институт независимого регулятора, которым в рамках Конституции РФ является орган исполнительной власти. Установлена процедура коллегиального принятия решений специально создаваемого правления органа регулирования, процедура назначения и ротации членов правления, из числа высококвалифицированных специалистов, имеющих опыт работы в соответствующих сферах. Определен исчерпывающий перечень

регулируемых сфер деятельности. Законодательно установлены экономические основания для принятия решений по вопросам регулирования. Регулирование в этих сферах применяется только, если доказано естественно монопольное состояние соответствующих рынков. Анализ рынка стал ключевым аспектом реализации функции регулирования. Решение о регулировании осуществляется исходя из анализа рынка при условии наличия состояния естественной монополии на данном рынке. Как показывает практика МАП и его территориальных органов, анализ рынка при принятии решения о введении, изменении или прекращении регулирования в области связи - задача нетривиальная даже для антимонопольных органов с их почти пятнадцатилетней культурой деятельности, ориентированной на рынок.

Снижение барьеров входа на рынки, в первую очередь путем обеспечения недискриминационного доступа. Акцент в программах структурных реформ ставится, в частности, на вопросы обеспечения требований недискриминационности доступа на рынки и недискриминационности оказания соответствующих услуг. Требования недискриминационности должны быть построены исходя из принципов антимонопольного (конкурентного) законодательства. Опыт применения антимонопольного законодательства свидетельствует о том, что в ходе структурных реформ необходимо расшить "узкие места", в отношении которых требования недискриминационности имеют решающее значение для развития конкуренции. Это - сферы деятельности субъектов естественных монополий, сферы, сопряженные с деятельностью субъектов естественных монополий, и, наконец, инфраструктурные сферы деятельности, построенные на специализированных мощностях, создать которые по причинам экономического и технологического характера проблематично как для отдельных участников рынка, так и для их объединений, и от услуг которых зависят перспективы развития конкуренции на сопряженных товарных рынках. Важное значение придается совершенствованию законодательства, в том числе антимонопольного и специального (отраслевого), разработке правил доступа на рынки и правил их функционирования, а также типовых договоров на оказание услуг субъектами естественных монополий, утверждаемых Правительством Российской Федерации. На данном этапе реформ стало понятно, что зачастую регулирование потенциально конкурентных сфер деятельности становится неэффективным и сопряженным с нецивилизованными формами лоббирования, а саморегулирование является преждевременным. Поэтому назрела необходимость формирования процедур сорегулирования, позволяющих формировать требования и условия доступа и оказания услуг с привлечением организаций пользователей и их объединений.

2. Опасности отхода от базовых принципов. К сожалению, вместо совершенствования методологии ценообразования в соответствии с рыночными принципами ФЭК выносит на обсуждение законопроект о ценообразовании, где предлагает сформировать широкий перечень регулируемых услуг, включая похоронные, и выстроить под это систему регулирования аналогичную Госкомцен, не понимая того, что качественно изменилась ситуация на рынках, изменилась институциональная среда. Законопроектом значительно и необоснованно расширяются сферы государственного ценового регулирования без учета состояния конкретных товарных рынков. Формально указано на недопустимость расширения сфер и номенклатуры товаров и услуг, цены на которые регулируются государством в настоящее время. Однако в соответствии с законопроектом перечень регулируемых товаров и услуг устанавливается законодательно. При этом в данный перечень включен ряд товаров и услуг, регулирование которых не

предусмотрено действующим законодательством, а также тех из них, которые реализуются на конкурентных или потенциально конкурентных рынках. Перечни товаров и услуг, цены и тарифы на которые подлежат государственному регулированию, должны определяться Правительством РФ, так как законодательное закрепление этих перечней сделает систему мало подвижной, что не позволит оперативно реагировать на изменение ситуации на товарных рынках, особенно в условиях реформирования ряда отраслей. Кроме того, регулирование федеральным регулирующим органом цен и тарифов на региональных рынках может привести к необоснованным решениям, так как практически невозможно на федеральном уровне достаточно полно учесть все особенности региональных рынков.

Если существует такая необходимость по совершенствованию правовых основ регулирований, то целесообразно это делать в рамках идеологии Закона "О естественных монополиях", а не в прямо противоположном направлении.

Также, к сожалению, нужно заметить, что имеются и другие примеры отхода от принятых базовых принципов регулирования, вследствие чего возможно замедление формирования рыночных отношений. Так, в принятом в 2002 году пакете директив ЕС в области связи в основу принятия решения о регулировании телекоммуникационных операторов и/или наложении на них ряда обязательств, положен факт наличия значительной рыночной власти оператора связи. Это существенным образом отличается от понятия "существенное положение на сети связи", зафиксированного по предложению Минсвязи в новом законе РФ "О связи", и оцениваемого как 25% от номерной емкости в зоне нумерации или 25% от объема трафика. Но эти доли не являются характеристикой рыночной власти (доля на сети и доля на рынке - не одно и то же, а кроме того рыночная власть зависит от совокупности различных факторов не только технологической природы, от барьеров входа на рынки, в том числе административных), что позволяет необоснованно расширительно вводить регулирование в конкурентных сферах, например в отношении сотовых операторов. В результате из-за нерыночного подхода отраслевого министерства, Россия может быть отброшена на 10 лет назад, и применять старые методы, от которых отказались в Европе по причине несоответствия рыночным требованиям.

3. Как в мире подходят к вопросам регулирования (на примере связи).

Либерализация рынков услуг связи обусловила появление института независимого регулирующего органа. Вопросу становления конкурентного рынка услуг связи и необходимости создания независимого регулирующего органа, в частности, посвящено соглашение ВТО по услугам связи, вступившее в силу с 1998 года. С 1990 года количество независимых регулирующих органов возросло с 12 до более 100 после 2000 года.

Ключевым условием перехода от монопольных рынков связи к конкурентным является регулирование присоединения операторов и пропуск трафика по сетям связи. Кроме того, размер платы при взаиморасчетах операторов связи оказывает решающее влияние на уровень тарифов на конечные услуги. Именно поэтому в развитых странах один регулятор регулирует присоединение, пропуск трафика и тарифы на конечные услуги связи, а также решает вопросы, связанные с универсальными услугами. Регулирующий орган в развитых странах занимается не только вопросами ценового регулирования (регулированием взаиморасчетов операторов или принятием окончательного решения в случае разногласий между операторами, регулированием конечных тарифов, регулированием универсальных услуг там, где они имеются), но и вопросами лицензирования, распределения номерной емкости и рядом других. То есть регулированием тех вопросов, от

непредвзятого (не увязанного с интересами лишь отдельных крупных участников) решения которых, зависит переход от монопольного к конкурентному рынку. Если не созданы условия для независимости регулятора, и кто-то неадекватно регулирует эти процессы, например, в пользу традиционных операторов - это автоматически ограничивает выход на рынок новых участников, а значит, ограничивает выбор потребителей по качеству и ассортименту услуг.

Независимость органа регулирования предполагает не только разделение функций регулирования и функций администрирования основного телекоммуникационного оператора страны, но и разделение, как это принято в ЕС, функций органа регулирования и функций отраслевого министерства. То же самое практикуется в странах ОЭСР. Круг полномочий министерств ограничивается вопросами долгосрочной стратегии и технической политики в отрасли. Роль конкурентных ведомств возрастает и распространяется не только на контроль слияний и приобретений или пресечение злоупотреблений хозяйствующими субъектами своим положением на рынках, но и на вопросы тарифообразования. Причем как на сегментах дерегулированных рынков (где антимонопольный контроль цен это обычная практика конкурентных ведомств), так и на регулируемых сегментах (когда совмещаются функции регулятора и конкурентного ведомства). Передовой зарубежный опыт говорит об эффективности совмещения этих функций. Например, в секретариате ОЭСР анализировали причины существенного устойчивого роста экономики Австралии в течение последнего десятилетия, выгодно отличающегося от динамики экономик других развитых стран. Обсуждение показало, что одним из главных условий для этого явилось успешно проводимая реформа естественных монополий. В свою очередь ключевым условием реформы естественных монополий стала та роль, которую сыграли антимонопольные органы и как регулятор тарифов и как конкурентное ведомство. По аналогичному пути идут другие страны, которые также нацелены на проведение реформ и достижение позитивных результатов. К ним, например можно отнести Нидерланды, где приняты решения о включении в состав конкурентного ведомства регулятора тарифов.

4. Опыт применения антимонопольного законодательства в сферах естественных монополий и направления совершенствования законодательства. В настоящее время в системе антимонопольных органов России для работы по контролю ситуации на рынках ТЭК, транспорта и связи задействован как в центральный аппарат, так и территориальные органы. В соответствии с законодательно определенными полномочиями антимонопольные органы возбуждают дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства и по результатам рассмотрения выдают хозяйствующим субъектам, органам исполнительной власти обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и (или) об устранении их последствий, в том числе перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, а в отношении органов исполнительной власти об отмене или изменении принятых ими неправомερных актов, расторжении или изменении заключенных соглашений. Из общего количества устраненных в 2002 году нарушений антимонопольного законодательства по ст. 5 Закона "О конкуренции..." (более 1000 нарушений) 65% (более 650 случаев) приходится на отрасли топливно-энергетического комплекса, транспорта и связи. В этих секторах экономики устраненные нарушения, в основном, касаются злоупотребления доминирующим положением субъектов естественных монополий, на долю которых приходится 80% случаев (порядка 520 из 650). Наибольшая их доля приходится на злоупотребления в электроэнергетике

(порядка 350, или 55%), связи (порядка 200, или 30%) и железнодорожном транспорте (порядка 90, или 14%), рынках газа (порядка 50, или 8%). Более половины нарушений устраняются в ходе расследования. Оставшаяся часть - по итогам возбуждения дел и выдачи предписаний. Порядка 5% предписаний отменяется по решению суда или 2,5% от общего количества устраненных нарушений.

Важную часть работы составляют контроль за созданием, слиянием, присоединением, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений, ликвидацией и разделением (выделением) государственных и муниципальных унитарных предприятий, имеющих определенную суммарную стоимость активов баланса, путем дачи согласия на эти действия в установленном порядке (ст.17 Закона), а также контроль сделок по приобретению акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, путем дачи предварительного согласия на совершение указанных сделок организациями независимо от их организационно-правовой формы, имеющими определенную суммарную стоимость активов баланса (ст.18 Закона). Выполненный в МАП России анализ за 2003 год показал, что среди рассматриваемых центральным аппаратом Министерства ходатайств, преобладают крупные сделки. Так, из более чем 1200 рассмотренных сделок на рынках ТЭК, транспорта и связи 685 сделок (или 56.2%) касались суммарной стоимости активов лиц, участвующих в сделках, более 2 млрд.руб. При этом до 10% сделок одобряются МАП только при условии соблюдения требований, направленных на обеспечение конкуренции. Эти требования носят как поведенческий, так и структурный характер. Такого рода требования, например, выставлялись ОАО "Связьинвест" в ходе его реорганизации и создании семи межрегиональных компаний связи. Эти требования были направлены на создание равных условий для телекоммуникационных операторов, как входящих, так и не входящих в группу лиц ОАО "Связьинвест". Согласие на создание ОАО "Российские железные дороги" также было дано при условии создания равных условий для компаний, входящих в группу лиц РАО "РЖД", и не входящих в нее. Кроме того, согласие было обусловлено выведением в течение определенного периода времени из состава РАО "РЖД" предприятий, непосредственно не связанных с перевозочным процессом.

Понятно, что такая масштабная работа требует самой высокой квалификации, а также предполагает ведение очень серьезной работы по анализу рынков. Целый ряд специалистов антимонопольных органов имеют ученые степени по вопросам как регулирования и антимонопольного контроля в отдельных сферах естественных монополий, так и по проблематике естественных монополий в целом.

Меры по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства и дальнейшему развитию рыночных отношений принимаются, в том числе, исходя из правоприменительной практики. Поправки в Закон "О конкуренции..." от октября 2002 года, в том числе, касаются создания системы предупреждения возникновения дискриминационных условий доступа на реформируемые рынки и оказания (получения) на них услуг, задавая экономические, технические, информационные требования. По инициативе МАП была сформулирована иерархия правовых актов (законов и постановлений Правительства), касающихся недискриминационного доступа (исполнение которых обеспечивается системой антимонопольных органов). В соответствии со ст. 27 Закона "О конкуренции..." федеральными законодательными и иными правовыми актами конкретизируются правила недискриминационного доступа. В ст.8 Закона "О естественных монополиях" было введено положение, в соответствии с которым доступ на рынок и доступ к услугам, оказываемым субъектами естественных монополий,

осуществляется на недискриминационных условиях в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства. Конкретизация требований отражается в секторальных законах, где содержится отраслевая специфика доступа и условия обращения товаров (Закон об электроэнергетике, Закон о газоснабжении в Российской Федерации, О федеральном железнодорожном транспорте). Дальнейшая детализация и стандарты раскрытия информации участниками соответствующих рынков устанавливаются правилами, утверждаемыми постановлениями Правительства РФ.

Федеральный антимонопольный орган является разработчиком и ответственным исполнителем целого ряда ключевых документов в рамках Плана первоочередных мер Правительства РФ, касающихся формирования конкурентного рынка, вопросов недискриминационного доступа и др. Их подготовка требует глубоких знаний отраслевой специфики и квалификация антимонопольщиков подтверждается тем, что некоторые из этих документов новой экономической и правовой природы уже приняты Правительством или в хорошей степени проработанности внесены в Правительство, другие находятся в стадии подготовки в рамках плана. МАП является уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти по контролю Администратора Торговой Системы - принципиально нового института рынка, организующего и обеспечивающего функционирование конкурентного рынка электроэнергии. МАП участвует в разработке всех без исключения документов, касающихся этой торговой площадки, осуществляет постоянный мониторинг ситуации на рынках электроэнергии. Формирование конкурентного рынка электроэнергии потребовало от антимонопольщиков трансформации аспектов их деятельности от пресечения нарушений антимонопольного законодательства к их предупреждению, к разработке новых "правил игры", к задействованию механизмов сорегулирования.

5. Эффективное регулирование способствует устойчивому экономическому росту. Одним из ключевых институциональных изменений, произошедших в конце 1998 года, наряду с совмещением функций федерального антимонопольного органа и федерального регулятора тарифов в области транспорта и в области связи, явилась передача функций регулирования услуг местной телефонной связи с регионального уровня на федеральный. Заметим, что после кризиса 1998 г. ситуация в экономике требовала кардинального улучшения, было необходимо экономить бюджетные средства на цели государственного управления и регулирования, требовалось выстраивать действенную вертикаль власти (нельзя сказать, что и сейчас это утратило актуальность). При этом не произошло увеличения численности территориальных органов МАП России, в тоже время количество сотрудников центрального аппарата в МАП России было сокращено по сравнению со своим предшественником - ФСЕМС России. В новой конфигурации, по сути, территориальные антимонопольные органы проводят углубленный анализ региональных рынков, в центральном аппарате ситуация анализируется в целом и готовятся решения по тарифам и, затем территориальные органы контролируют не нарушается ли установленный порядок ценообразования. То что, система МАП в условиях крайне ограниченных ресурсов, смогла обеспечить эффективное регулирование тарифов, было обусловлено задействованием оптимальным образом кадров антимонопольных органов, имеющейся методической и правовой базы, учетом зарубежного опыта, а также использованием квалификации специалистов - сотрудников регулятора с их наработками (а пока удается сохранить ведущих экспертов отрасли). Достижение результата потребовало кадровой и методологической, даже правильнее сказать мировоззренческой,

"притирки" в рамках одного ведомства, которая происходила в условиях адаптации к кардинально меняющейся ситуации на рынках связи.

Поскольку на МАП также было возложено регулирование взаиморасчетов между операторами, это позволило проводить сбалансированную тарифную политику в отношении всей цепочки оказания услуг связи. Заниженные тарифы на услуги местной телефонии приводили к очень значительным масштабам перекрестного субсидирования местных тарифов за счет междугородних, тарифов для населения за счет организаций. Тарифный перекос не позволял организовать надлежащую конкуренцию на рынках услуг междугородней связи, где для этого имеются реальные предпосылки.

Вследствие этих институциональных изменений ситуация на рынке услуг фиксированной телефонной связи улучшилась кардинальным образом. Последовательно сокращается количество регулируемых операторов, сокращается количество регулируемых услуг. Там, где регулирование сохраняется, оно приобретает гибкие формы (в электросвязи лишь абонплата установлена как фиксированный тариф, все остальные или применяются как предельные уровни тарифов, или как тарифы, меняющиеся в зависимости от конъюнктуры спроса; с 2004 года и абонплату планируется трансформировать в тарифные планы) и сочетаются с мерами антимонопольного регулирования (как на этапе контроля экономической концентрации, так и в порядке пресечения злоупотреблений хозяйствующими субъектами доминирующего положения на рынке).

Темпы сооружения и объемы ввода новых мощностей и модернизации существующих мощностей по оказанию регулируемых общедоступных услуг связи, ежегодные приросты объемов оказания этих услуг связи существенно превышают темпы роста экономики, аналогичные рекордные показатели советского периода и в выгодном свете отличаются от других естественных монополий.

Последовательная реализация комплекса мер в течение 5 лет позволяет говорить о достижении в 2003 году перелома в тарифной политике в области электросвязи. Можно выделить следующие этапы.

Отказ в 2000 - 2001 г.г. от тарификации платы за доступ к сети с повышающими коэффициентами за срочность и переход к установлению предельных повышенных уровней тарифов (с правом снижения тарифа оператором самостоятельно в зависимости от спроса в конкретном населенном пункте). В результате - рост ежегодных вводов номерной емкости в 2003 году в 3 раза по сравнению с 2000 годом (соответственно, 3,4 млн. номеров в год против 1,1 млн. номеров в год). Хотя за последние три года были удовлетворены заявления порядка 5 млн.

очередников, спрос на установку телефонов сохраняется - очередь на предоставление доступа к телефонной сети снизилась с 6 млн. человек по состоянию на 1.1.2000 до 3,7 млн. человек по состоянию на 1.1.2004. Важно то, что во многих регионах связисты уже работают "с колес": очередь становится текущей, а заявки удовлетворяются в течение нескольких месяцев.

Поэтапный выход к концу 2001 г. на покрытие тарифами за услуги местной телефонной связи текущих затрат, а к 2003 г. и рентабельности, позволяющей развивать и модернизировать местные сети. При этом рост тарифов на местные телефонные разговоры был сопоставим с ростом номинальных доходов населения. В результате - рост ежегодных объемов модернизации местных сетей в 2003 году почти в 3,7 раза по сравнению с 2000 г (с 0,3 млн. номеров в год до 1,1 млн. номеров в год). Повышен уровень цифровизации в 2 раза. Услуги доступны, их качество повышается.

За 5 лет (без резких изменений, но последовательно) наведен порядок в



бюджетной сфере - тарифы на междугородные телефонные разговоры бюджетных организаций доведены до уровня других категорий пользователей (ранее они были ниже не только тарифов для коммерческих организаций, но и для населения почти в 3 раза).

В течение этого периода с целью стимулирования роста объема услуг ограничивался рост тарифов на междугородные разговоры для населения и коммерческих организаций до уровня ниже темпов инфляции (номинально тарифы несколько росли, а в реальном исчислении - снижались). А с 2003 г., когда масштабы перекрестного субсидирования в значительной степени сократились, началось снижение тарифов на услуги междугородней связи, особенно на дальние расстояния. В результате в течение всего периода регулирования, в т.ч. в 2003 г. обеспечен ежегодный прирост междугороднего трафика на 20 - 25% с соответствующим устойчивым ростом доходов операторов. Удовлетворяется растущий спрос, потребители удаленных регионов стали "ближе" друг к другу из-за сокращения необоснованной дифференциации тарифов от расстояния. Это стало возможным благодаря установлению в 2001 - 2002 г.г. предельных интегральных расчетных такс, снижающих зависимость платежей от расстояний междугородных соединений, которые можно было операторам самостоятельно корректировать в зависимости от реальных условий в установленном пределе. В 2003 г. было принято решение о тарификации взаиморасчетов отдельно по линейной и оконечным таксам. В результате - к 2003 году была существенно повышена прозрачность взаиморасчетов, сокращены возможности "увода трафика", обеспечено взаимоувязанное регулирование (местная телефония, межгород, взаиморасчеты).

Реализована значительная по масштабам перебалансировка тарифов (за 5 лет различие в уровне местных тарифов по сравнению с междугородними сокращено с 30 раз до 9 раз; для сравнения - в странах ОЭСР разбалансировка за 10 лет была сокращена с 20 раз до 5 раз). При этом уровень регулируемых тарифов обеспечивает компенсацию текущих затрат, модернизацию и развитие, что создает условия для развития конкуренции, для дерегулирования в сфере фиксированной телефонии. Только в течение 2003 года 105 операторов фиксированной связи были исключены из Реестра субъектов естественных монополий, произошло его сокращение более, чем на треть.

По данным Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ, в 2003 году продолжился рост промышленности средств связи, который по отношению к 2002 году в среднем составил 18%. При этом, по данным Союза производителей и потребителей оборудования и средств связи, объем производства коммутаторов для телефонной и телеграфной связи вырос в большей степени и составил 30%. Развитию производства средств связи в России способствовала ситуация устойчивого роста на рынке услуг фиксированной связи. Объем инвестиций в основной капитал с 2000 года по 2003 год вырос почти в 3 раза (с 17,6 млрд. рублей до 45,5 млрд. рублей). За период с 2000 по 2003 год рост объемов производства коммутаторов для телефонной и телеграфной связи составил 3,15 раза (с 1050 тыс. портов до 3316 тыс. портов). Импорт вырос за этот период примерно на 20%. Доля импорта в общем объеме потребления внутреннего рынка сокращается с 69% в 2000 г. до 52% в 2002 году. В результате принятых мер технического и технологического характера, отечественное оборудование отвечает всем нормам, протоколам и требованиям технических стандартов, продукция является конкурентоспособной по соотношению цена/качество.

6. Вопросы регулирования, дерегулирования и развития конкуренции на рынке услуг грузовых железнодорожных перевозок: эффект возможен не только в

долгосрочной перспективе, но уже получен в среднесрочном периоде. Регулирование тарифов в области транспорта МАП России занимался меньший период времени - в течение 3-х лет. Железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации и выполняет 85% грузооборота (без учета трубопроводного) и 39% пассажирооборота всех видов транспорта. Для федерального железнодорожного транспорта характерны существенные проблемы, которые должны учитываться при реализации государственной антимонопольной политики и ценового регулирования железнодорожных перевозок: износ основных производственных фондов, недостаточные инвестиции в модернизацию; убыточность пассажирских перевозок в дальнем и пригородном сообщении и др.

Тарифы на грузовые железнодорожные перевозки во внутригосударственном сообщении не повышались с июля 1997г. до ноября 1999г. С 1999 года, когда функции по регулированию естественных монополий на транспорте были возложены на МАП России, было проведено несколько экономически обоснованных индексаций тарифов. За IV кв. 1999г. - IV кв. 2001 г. проведено несколько индексации тарифов (с 1.11.99г на 10%, с 30.12.99г на 15%, с 1.08.2000г на 18,5 %, с 01.07.01 на 17,5 %, с 01.07.01 на 18 %). МАП России не согласился со многими предложениями МПС России. Общее повышение тарифов на перевозку грузов во внутригосударственном сообщении могло составить 187 %, вместо фактических 129 %. При этом, в одном из случаев обоснованность принятого МАП России решения была доказана в суде, разбирательство в котором проходило по иску МПС России.

Сбалансированная тарифная политика обеспечила успешную деятельность в области грузовых перевозок. В 1999 г. отправление грузов по сравнению с предыдущим годом выросло на 13,5 %, грузооборот (за счет роста дальности перевозок) - на 18,1 %. В 2000 г. обеспечен стабильный рост грузовых перевозок, хотя его темп был несколько ниже, чем в 1999г. В 2000 г. железные дороги получили 246,3 млрд. руб. доходов от перевозок с превышением уровня 1999 г. на 89,9 млрд. руб., или на 63,5%. Балансовая прибыль отрасли в 2000 г. составила 54,1 млрд. руб., что на 24,4 млрд. руб. больше, чем в 1999 г. По итогам 2001 г. рост грузооборота составил на 5-8 %, а доходы отрасли выросли до 315 млрд. руб.

По предложению МАП и в рамках исполнения поручения Президента РФ были приняты меры по переходу на тарификацию железнодорожных грузоперевозок на базе единого прейскуранта 10-01. Ранее на часть грузов применялись ставки Тарифной политики, что до тех пор пока между ними не было существенного различия, не противоречило нормам антимонопольного законодательства. Применяемые МПС России (причем не на основе закона, решения Правительства или органа регулирования, а по телеграмме МПС №722, которая по решению и предписанию МАП России была признана незаконной) внешние тарифы на перевозки экспортно-импортных грузов внутри страны привели к их росту в 3-4 раза. Поскольку эти тарифы стали непосильным бременем для грузоотправителей, МПС России стало применять скидки. Общий их объем в 2000 году оценивался в 60 (!?) млрд.руб. Представлялись они зачастую в индивидуальном порядке или отдельным регионам. Это создавало неравные условия на различных товарных рынках, а масштаб индивидуальных льгот стимулировал злоупотребления при их распределении. Также по предложению МАП с целью предупреждения нарушений антимонопольного законодательства Правительством РФ (постановления от 19.03.01 №194 и от 23.12.02 №917) был установлен порядок, не допускающий предоставление индивидуальных тарифных льгот и регламентирующих вопросы установления исключительных тарифов, имеющих

целью повысить гибкость прейскуранта.

В течение 2000 - 2001 г.г. в отношении МПС России было возбуждено 20 дел (среди федеральных органов исполнительной власти МПС признанный лидер в этой части). По 14 из них выданы предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства. Как правило, решения и предписания МАП оспаривались МПС России в судах. Только в 2001 году МАП и МПС встречались в судах 18 раз. Все итоговые решения судов вынесены в пользу МАП. Такая ситуация была обусловлена в первую очередь тем, что рыночная власть естественной монополии была значительно усилена вследствие совмещения хозяйственных и властных функций. Чтобы создать равные условия на рынке требовались кардинальные изменения. Правительством Российской Федерации было поддержано предложение МАП России и в новой концепции структурной реформы железнодорожного транспорта (постановление от 18.05.2001 №384) уже на первом этапе (а не на последнем, как было предусмотрено предыдущей концепцией - постановление Правительства РФ от 15.05.98 №448) разделены хозяйственные и властные функции МПС России. В настоящее время принято решение о создании РАО "Российские железные дороги", осуществляющего хозяйственные функции, и МПС России, осуществляющего исключительно властные функции.

Проводимая МАП работа по поддержке железнодорожных операторских компаний (а ими перевозится уже более 15% грузов) свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования Прейскуранта 10-01, который бы давал тарифные стимулы для привлечения независимых участников перевозочного процесса по самой широкой номенклатуре грузов. К сожалению, последние тарифные решения ФЭК в явном виде были направлены на монополизацию потенциально конкурентных рынков. В конце декабря 2003 года по обращению МАП России Решением Комиссии Правительства РФ по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте было изменено противоречащее антимонопольному законодательству решение ФЭК России об установлении повышающего коэффициента 1,12 к действующим тарифам на экспортные перевозки нефти и нефтепродуктов только в отношении собственных и арендованных вагонов. Этот коэффициент был снижен, а его действие было распространено на всех, в т.ч. вагоны парка ОАО "РЖД". Подобные нарушения раньше в основном касались отраслевых ведомств и эти нарушения скорее были наследием старой административной системы управления, когда ведомства непосредственно управляли деятельностью предприятий. В данном случае речь идет о регуляторе, чьи действия в силу закона должны быть направлены на достижение баланса интересов, а не на создание односторонних преимуществ. Даже если бы антимонопольные органы не вмешивались в эту ситуацию, она неизбежно приводила бы (и приводит) к долговременным судебным разбирательствам. Нельзя сказать, что это будет способствовать проведению реформ. При этом размывается ответственность за неэффективный ход ее реализации.

Ранее из-за недостаточного внимания монополиста (монополии на рынке услуг железнодорожных перевозок и монополии на рынке подвижного железнодорожного состава) к вопросам обновления подвижного состава произошел разрыв инвестиционного цикла в машиностроении, остро стояли проблемы занятости в этом секторе, вместо роста и эффективности производства, обновления продукции речь шла лишь о выживаемости. Начиная с 2001 года, когда доминирующее положение на рынке услуг железнодорожных перевозок начало несколько ослабляться, а ситуация монополии на рынке грузовых железнодорожных вагонов была преодолена, имеет место существенный рост

производства грузовых вагонов. В 2001 году его величина составила 162,5% к предыдущему году, в 2002 году - 164,6%, в 2003 году - 210%. Сейчас загрузка машиностроительных заводов обеспечена на 1 - 2 года вперед, создаются экономические условия для развития, модернизации, внедрения инноваций. Говоря другими словами, создаются условия для устойчивого роста экономики. В 2001 - 2002 г.г. ежегодный объем инвестиций операторов в подвижной состав составляет 6-8 млрд. рублей, что в разы больше, чем это делал ранее МПС. В 2003 году экспертами уже называется величина инвестиций в 20 млрд рублей. Чтобы создать стабильные правовые рамки для этих процессов МАП внес в Правительство проект постановления по вопросам взаимодействия компаний операторов и перевозчика. Именно компании операторы, владеющие вагонами и участвующие в перевозочном процессе, внесли свой существенный вклад в процессы, упомянутые выше. И именно они способны превратиться в перевозчиков - реальных конкурентов РАО "РЖД". Сегодня поддержку финансовых институтов находят компании, приобретающие не только вагонный парк, но и магистральные грузовые локомотивы. Безусловно, свою роль сыграл и тот факт, что Правительство утвердило разработанные МАП России Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта (постановление от 25.11.03 №710). Хотя еще недавно некоторым казалось, что в условиях существования единственного перевозчика "РЖД" этот документ имеет чисто номинальное значение.

7. Следствием гибкости регулирования, а также дерегулирования пассажирских железнодорожных перевозок являются доступность, качество, комфорт для пассажиров, прибыльность, развитие и модернизация для железных дорог. К моменту, когда МАП приступил к регулированию, ситуация характеризовалась следующим. Заниженные пассажирские тарифы стимулировали повышенный, а зачастую ажиотажный спрос, необеспеченный ни по качеству, ни по объему. Значительные масштабы приобрела спекуляция билетами, основной доход от которой шел, естественно, не железным дорогам. Требовалось принятие оперативных мер, направленных на изменение ситуации, в том числе связанных с повышением тарифов. С 1999 г. по 2001г. имели место следующие индексации пассажирских железнодорожных тарифов: в вагонах повышенной комфортности типа "СВ" - 20 % (с 01.11.99), 10 % и 20 % (с 01.10.00 и 20.10.00); в купейных вагонах 10 % (с 01.11.99); в купейных вагонах фирменных поездов - 10 % и 20 % (с 01.10.00 и 20.10.00, соответственно); на перевозки пассажиров в дальнем следовании, багажа и грузобагажа, а также платы за пробег багажных, пассажирских, почтовых, грузовых вагонов, в том числе изотермических, следующих в составе пассажирских, почтово-багажных и грузопассажирских поездов - 10 % (с 01.11.99), 25 % (с 10.09.00) и 30 % (с 10.01.01).

Серия достаточно оперативных повышений тарифов позволила рассчитывать на улучшение финансового состояния пассажирского комплекса. Тарифы вышли на уровень, соответствующий сложившемуся балансу спроса и предложения. Нужно отметить, что реальную конкуренцию железнодорожным перевозкам пассажиров начали составлять автобусные перевозки. Стоимость проезда в автобусах стала несколько ниже цены проезда в плацкартном вагоне. При этом постоянно увеличивалось экономически эффективное плечо автобусных перевозок, которое составляет от 500 до 1500 км. Дальнейшее повышение тарифов на железнодорожном транспорте ограничивается (должно ограничиваться) конъюнктурой рынка, а тарифная политика должна ориентировать железнодорожников на экономию затрат.

В то же время отсутствие гибкости тарифного регулирования начало сказываться

на снижении объемных показателей работы железнодорожников. Начиная с 2000 года МАП России неоднократно предлагал МПС России перейти на гибкую систему установления тарифов в зависимости от сезона и от спроса. Однако эти предложения были поддержаны МПС России только в конце 2002 года и стали применяться с 2003 года. Также с августа 2000 года, МАП был принят ряд решений по дерегулированию тарифов в такой, казалось бы, абсолютно не приспособленной к рыночным условиям сфере, как железнодорожные пассажирские перевозки. Были дерегулированы перевозки в вагонах СВ и купе фирменных поездов (в количестве более 100). Вместе с тем, гарантировалась общедоступность услуг пассажирского транспорта. А именно - пассажирам гарантировалось преобладающее наличие мест и предложение билетов по регулируемым тарифам (назначение фирменных поездов осуществляется при обязательном курсировании альтернативных нефирменных поездов в том же сообщении; при отсутствии нефирменных поездов на конкретном направлении в состав фирменных поездов обязательно включаются вагоны без признака "фирменности"). Рынок естественным образом отреагировал на ситуацию. Во-первых, стабилизировались показатели заселенности пассажирских вагонов в купе фирменных поездов и вагонов СВ. Загрузка же плацкартных вагонов, при стабилизации показателей заселенности, стала при этом более равномерной в сезонном разрезе. Во-вторых, не менее важной является реакция и производителей и поставщиков вагонов. Рост производства пассажирских вагонов составил в 2003 году 18% по отношению к 2002 году. Важен не только сам факт роста, но и его качество. Так, создан первый в Европе и в странах СНГ проект модернизированного вагона, оборудованного местами для сидения пассажиров на базе спального вагона габарита РИЦ. В настоящее время вагоны эксплуатируются на маршруте Калининград (Россия) - Гдыня (Польша). Прошла комплекс испытаний, принята межведомственной комиссией и сертифицирована новая, обеспечивающая максимально достижимый на сегодняшний день уровень удобства для пассажиров, модель вагона класса "Люкс". В кооперации более 50 российских предприятий создана модель так называемого Вагона - трансформера, который позволяет достаточно оперативно менять вместимость и классность вагона в зависимости от трансформации купе. В зимний период вагоны могут использоваться в межобластном сообщении, а в пик летних перевозок - в качестве вагонов дальнего следования. Кроме того, в конечных пунктах маршрутов дальнего следования вместо простоя они будут эксплуатироваться для межобластного сообщения. Максимальная загрузка пассажирских вагонов станет одним из существенных факторов перехода к безубыточности пассажирских перевозок.

Пока не в полной мере осознается значимость институциональных изменений, значимость регулирования, ориентированного на рынок, для создания благоприятных условий и для устойчивого экономического роста. Еще один пример того, как принятые четыре года назад решения кардинально улучшают ситуацию не только на рынке пассажирских перевозок, но и создают условия для благоприятного инвестиционного климата. В соответствии с решением Правления МАП России от 6.04.2000 № 7/06-1-жд для электропоездов повышенной комфортности в местном (межобластном) сообщении были установлены верхний (по тарифу купейного вагона) и нижний (по стоимости проезда пассажиров в пригородном сообщении) уровни тарифов. При этом поручалось обеспечить удовлетворение спроса пассажиров и в альтернативных поездах и вагонах в дальнем следовании, местном и пригородном сообщении, не относящихся к категории повышенной комфортности. Благодаря этому принятому решению целый

ряд железных дорог стали внедрять электропоезда повышенной комфортности (количество маршрутов уже превышает 50). Рыночная стоимостная оценка комфорта и качества новой услуги позволяет осуществлять пассажирские железнодорожные перевозки не только безубыточно, но и прибыльно. В свою очередь это означает размещение заказов на машиностроительных заводах, обеспечение занятости, возможность внедрения инноваций. Так, электропоезд, курсирующий между станцией Павелецкая и а/п Домодедово, построен с применением около 200 отечественных разработок, защищенных авторскими свидетельствами и патентами на изобретения. После того, как стало известно о запуске новой скоростной транспортной системы Москва - Мытищи (на данном направлении нет станций метрополитена, а автомагистрали перегружены), стоимость жилья в городе Мытищи существенно возросла. Из области добраться до центра Москвы в комфортных условиях за доступные цены и за 18 минут (вместо 35 обычной электричкой) - такие возможности существенным образом меняют ситуацию в московском мегаполисе.

Если ранее МАП возбуждал дела по фактам закрытия авиакасс на территории железнодорожного вокзала, то сегодня пассажир имеет возможность не только приобрести авиабилет на железнодорожном вокзале, но и зарегистрироваться у стойки, сдать вещи и через 40 минут гарантированно из центра города добраться до аэропорта с посадочным талоном непосредственно к самолету. Вопросы сочетания антимонопольной политики и гибкого тарифного регулирования по предложению МАП России зафиксированы в Транспортной стратегии России, одобренной Госсоветом России. А данный пример служит иллюстрацией реализации этого аспекта транспортной стратегии, нацеленной на гармонизацию взаимодействия видов транспорта для удобства пассажиров.

8. Реформы в отраслях естественных монополий потребовали новых форм взаимодействия власти и бизнеса. Как отмечалось, опыт применения антимонопольного законодательства показывает, что государственное регулирование потенциально конкурентных сфер деятельности на данных рынках неэффективно и сопряжено с нецивилизованными формами лоббирования, а саморегулирование является преждевременным, поскольку специфика рынков этих ключевых сфер производственной инфраструктуры такова, что принятие необоснованных решений может дестабилизировать ситуацию в экономике в целом. В этих условиях необходимо создание именно процедур сорегулирования, позволяющих формировать требования и условия доступа на рынки, правила функционирования этих рынков, с привлечением участников рынков. Так, в соответствии с Федеральным Законом №35-ФЗ от 26.03.03 "Об электроэнергетике" Наблюдательный Совет Администратор торговой системы (АТС) состоит из 16 человек, из которых 8 - это представители участников рынка (по 4 от производителей и потребителей соответственно) и 8 - представители государства (по 4 - соответственно от представителей законодательной власти и исполнительной власти). При этом МАП России, поскольку АТС является институтом формирования и функционирования конкурентного рынка, по решению Правительства назначен уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, контролирующим деятельность АТС. При этом в дополнение к функциям, имеющимся в соответствии с законом "О конкуренции...", федеральный антимонопольный орган имеет право налагать вето на все решения АТС, которые противоречат требованиям формирования и функционирования конкурентного рынка. В уставе Администратора торговой системы и непосредственно в Федеральном законе №35-ФЗ от 26.03.03 "Об электроэнергетике" указано, что он участвует в подготовке правил функционирования рынка электроэнергии. По сути,

и правила оптового рынка, которые приняты в настоящее время, и ряд других документов, которые составляют правовую основу рынка электроэнергетики, созданы именно в режиме сорегулирования, когда за круглым столом встречаются и представители государства, и представители бизнеса. При этом каждый из них в явном виде несет свою ответственность в пределах той компетенции, которая на них возложена законодательством. Созданная структура позволяет практически исключить механизмы нецивилизованного лоббирования. Необходимо также отметить, что качество и сроки подготовки документов существенно отличается в лучшую сторону, так как в этом процессе задействован интеллектуальный потенциал, как органов государственной власти, так и участников рынка. В этом направлении предлагается создавать институты, направленные на формирование цивилизованных рынков, на разработку правил игры на рынках других реформируемых сфер естественных монополий.

Опубликовано в книге "Конкурентная Россия" (М., 2004).